



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ- UFPR
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

FELIPE CALABREZ DA SILVA

REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO
CARDOSO: ENTRE O AJUSTE FISCAL E A REFORMA
GERENCIAL

Curitiba
2013

FELIPE CALABREZ DA SILVA

**REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO
CARDOSO: ENTRE O AJUSTE FISCAL E A REFORMA
GERENCIAL**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal do Paraná como
requisito para obtenção do Título de
Mestre em Ciência Política**

Orientador: Adriano Nervo Codato

**Curitiba
2013**





UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.


ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 27 de março de 2013, às 14:30 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Cláudio Gonçalves Couto – FGV-SP, Renato Monseff Perissinotto – UFPR e Adriano Nervo Codato - UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **FELIPE CALABREZ DA SILVA**, intitulada *"REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO CARDOSO: ENTRE O AJUSTE FISCAL E A REFORMA GERENCIAL"*. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Adriano Nervo Codato. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela ".....^{APROVAÇÃO}....." do(a) acadêmico(a), com nota 9,0 e conceito A, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 27 de março de 2013.


Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto


Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto


Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
(orientador e presidente)

FELIPE CALABREZ DA SILVA

**REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO
CARDOSO: ENTRE O AJUSTE FISCAL E A REFORMA
GERENCIAL**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal do Paraná como
requisito para obtenção do Título de
Mestre em Ciência Política**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Orientador: : Adriano Nervo Codato
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr Renato Monseff Perissinotto
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr Claudio Gonçalves Couto
Fundação Getúlio Vargas

Catálogo na publicação

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Silva, Felipe Calabrez da

Reforma do aparelho de Estado no governo Cardoso : entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial. / Felipe Calabrez da Silva. – Curitiba, 2013.

138 f.

Orientador: Profº. Drº. Adriano Nervo Codato

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

1. Brasil – Política e governo – 1995-2002 . 2. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. 3. Brasil – Condições econômicas. 4. Brasil - Estabilização econômica. 5. Política monetária. I. Título.

CDD 320.981

AGRADECIMENTOS:

Não resta dúvida de que esses agradecimentos devem ser a última coisa a ser escrita, já que até o último ponto final deste trabalho eu pude contar, de uma forma ou de outra, com a colaboração de pessoas. A história desta dissertação inicia-se ainda na graduação, onde comecei a delinear um tema de pesquisa e pude fazer uma iniciação científica sob orientação de Raquel Kritsch. Desde então, não deixei de contar com seu irrestrito apoio e incentivo, razão pela qual inicio essas linhas agradecendo à minha amiga Raquel. Igualmente importante para a realização deste trabalho foi o apoio de Adriano Codato, que orientou esta dissertação e, sempre primando pelo rigor acadêmico, logrou controlar aquela irresistível pretensão de explicar Deus e suas obras, como geralmente ocorre com os que se iniciam no universo das ciências sociais. A ele agradeço a dedicação e paciência que teve ao longo desses dois anos. A Renato Perissinotto sou grato pela atenta leitura feita desde a qualificação, por seus comentários e sugestões, que influenciaram mais este trabalho do que ele pode imaginar. Com ele comprovei a ideia de que a pergunta que mais pode nos ajudar é aquela para a qual não sabemos a resposta...

Ao professor Marco Cavalieri agradeço pela leitura atenta e pelos comentários de inestimável valia feitos na qualificação. Ao professor Claudio Couto pela sua presença na banca de defesa e por elencar de forma tão cuidadosa os pontos de inconsistência ou de discordância, o que é fundamental para o progresso do trabalho. Agradeço também pelo tão agradável diálogo que pudemos travar.

Ao professor Bresser Pereira, personagem importante do contexto político aqui estudado, agradeço pela amigável conversa que me concedeu em Curitiba. Tal conversa certamente foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação e, melhor ainda, para que eu me levantasse mais uma dúzia de perguntas.

Devo aqui fazer referência a meu amigo Danilo (aquela quarta pessoa que lê nossa monografia de graduação, se contarmos os três professores da banca). Sua determinação na busca de objetivos certamente me é inspiradora, e sei que ao ler esta referência se sentirá impelido moralmente a ler o trabalho inteiro.

Não menos importante, a ajuda, compreensão, colaboração e amizade dos meus queridos companheiros do GETEPOL sempre foram fundamentais, em sentidos que ultrapassam o âmbito acadêmico. Obrigado Márcia pelas hospedagens, Ariana pelas correções de normas, Rafael por se dispor a fazer um plantão de dúvidas via Skype. Me sinto privilegiado de poder participar de um grupo como esse e agradeço a todos que aqui não citei nome, sem exceção.

Dalila, seu carinho, companheirismo e paciência em me ouvir falar de coisas chatas é e sempre será muito importante para mim.

Ao CNPq devo agradecer pelo apoio financeiro. À minha mãe, Ana Cristina, pelo apoio irrestrito em todos os aspectos imagináveis. Sem ela não seria o que sou.

CALABREZ, Felipe da Silva. **REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NO GOVERNO CARDOSO:** entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial. 2013. 135 fls. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

Resumo

O presente trabalho versa sobre o significado e a dinâmica que a reforma do Estado adquiriu no Brasil na década de 1990. O objetivo é demonstrar que a prioridade dos dois governos Cardoso (1995-2002) era manter os pilares do plano de estabilização econômica (Plano Real), e que essa prioridade produziu relações conflituosas com as propostas de reforma do aparelho de Estado corporificadas no Ministério da Administração e reforma do Estado (MARE). Primeiramente, busca-se demonstrar o processo pelo qual os economistas do Real passaram a ocupar os principais aparelhos econômicos do Estado a fim de garantir a consolidação do processo de ajuste estrutural que, fortemente coadunado com as orientações de Washington, primava pelo equilíbrio fiscal. Procurando obter controle sobre a estrutura de receitas e despesas do Estado, o Ministério da Fazenda – área mais forte do governo e que contou com o incondicional respaldo do Presidente da República – buscou manter a hegemonia de seu projeto frente a outras iniciativas que surgiram dentro do próprio governo, o que produziu conflitos internos, invariavelmente com a vitória da orientação fiscalista. Sob o fio condutor do ajuste fiscal buscou-se confirmar a hipótese de que a reforma do aparelho de Estado corporificada no MARE obteve apoio dentro do governo somente naqueles aspectos em que se mostrava funcional para os objetivos do ajuste. Para isso estudou-se os conflitos de implementação de um aspecto caro à reforma; o modelo das agências executivas, cuja proposta de criação visava ampliar a capacidade do Estado em prover certos serviços públicos. Por meio de uma análise histórica e documental foi possível observar que: i) a reforma defendida pelo MARE foi vítima de seu próprio discurso de cortes nos gastos públicos e ii) a reforma que realmente importava para os dirigentes do Estado brasileiro era aquela que promovesse uma configuração organizacional do aparelho estatal que facilitasse o aumento do controle e/ou corte nos gastos e sinalizasse o forte compromisso do governo com a “capacidade de pagamento” frente aos credores do mercado financeiro, objetivo que em grande medida prescindia da reforma de “gestão” (*accountability*, descentralização, flexibilidade e eficácia na prestação de serviços públicos ao “cidadão cliente”) prometida pelo MARE. Diante disso pôde-se afirmar que o projeto do MARE possuiu papel secundário no que diz respeito à compreensão do significado da real reforma do Estado dos anos 1990.

Palavras-chave: ajustes estruturais; ajuste fiscal; reforma gerencial; governo FHC

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo I: AJUSTE ECONÔMICO OU DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS? ...	16
1.1 - Montagem da equipe e inserção nos aparelhos do Estado.....	32
1.2 - Orientação teórica dos dirigentes das reformas econômicas.....	41
1.3 – Reforma das Finanças Públicas.....	50
Capítulo II: PLANO REAL EM PRÁTICA	59
2. 1 - Ajustes Estruturais: Tudo deriva da percepção dos credores.....	66
2.2 - A Insuficiência do Ajuste.....	75
2.3 - Estabilidade e déficit fiscal: Dois lados da mesma moeda	80
Capítulo III: Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado	87
3.1 - Agências Executivas e Conflitos de Implementação	92
3.2 - Os vários aspectos da reforma gerencial	102
3.3 - Diferentes abordagens sobre o problema: Cooperação, Coordenação e Capacidade	108
Considerações Finais	117
ANEXO 1:	128
Referências Bibliográficas	129

Introdução

Desde que Margareth Thatcher iniciou seu audacioso projeto de reforma do Estado, grande parte dos países passou ou pretende passar por reorganizações mais ou menos profundas em suas estruturas estatais. Trata-se de processos de reorganização administrativa que visam, em geral, aumentos de eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Esses lemas passaram, posteriormente, a ser incorporados também pelos países ditos “em desenvolvimento”. Nestes, os problemas que tais lemas supostamente buscavam superar são reconhecidamente mais graves, de modo que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, falar em “reformas estruturais do Estado” em muitos países tornou-se lugar comum.

Um dos primeiros esclarecimentos que se fazem necessários quando o assunto é reformas de Estado é o de que, se as primeiras propostas surgiram nos países desenvolvidos e articulavam-se basicamente em torno dos lemas ajuste fiscal e aumento de eficiência, lemas que posteriormente foram incorporados pelas propostas reformistas da América Latina, em especial a proposta apresentada pelo governo Cardoso por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, corporificado no MARE, nestes últimos países as noções de ajuste fiscal e de eficiência da ação estatal adquiriram características diferentes. Na verdade estudos comparativos demonstram que o principal fator que impulsionou os processos de reforma do Estado e a agenda da chamada Nova Gestão Pública nos mais diferentes países foi a “Crise Econômica e fiscal” (Kamarck, 2000 *apud* LOUREIRO e ABRUCIO, 2008). Entretanto, se há um predomínio da “dinâmica econômica e fiscal”, deve-se ressaltar que ela foi modulada diferentemente no conjunto de países, já que, no caso dos desenvolvidos, preponderou o aspecto gerencial da eficiência e efetividade, ao passo que nos países ditos ‘em desenvolvimento’, a transição democrática e as condicionalidades dos organismos internacionais no que se refere a empréstimos e auxílio financeiro tiveram um papel essencial (LOUREIRO e ABRUCIO, 2008, p. 11).

As reformas gerenciais, tão amplamente debatidas ao longo das décadas de 1980 e 1990 e propostas no mais diversos países, às quais podemos chamar de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP), suscitaram um sem número de pesquisas e estudos comparativos. No entanto, de acordo com Valeriano M. Ferreira Costa, o problema em se fazer uma abordagem da versão “globalizada” do gerencialismo é que se tende a obscurecer o fato de que, no que diz respeito à implementação dessas reformas em diferentes países, as diferenças são muito maiores que as semelhanças. Uma das explicações para essa diversidade de resultados residiria no fato de que os países possuem específicas “*tradições estatais*” (COSTA, 2002).

Diante disso, cabe indagar: Se a noção de reforma do Estado e as propostas da nova gestão pública surgem no governo conservador de Margareth Thatcher e posteriormente influenciam propostas reformistas no Brasil, quando o país passava por um processo de ajustamento estrutural e por planos de estabilização econômica, qual o significado e a dinâmica que assumiu aqui a “reforma do Estado”?

É nesse ponto que surgem as maiores dificuldades para o pesquisador. Como abordar o objeto? Como estabelecer a conexão entre pontos relevantes ou demonstrar quando não há conexão? A tarefa sociológica de construção e delimitação do objeto de que nos falam Bourdieu e Max Weber, cada um à sua maneira, não é neutra, como sabemos. O caso da “reforma gerencial” é paradigmático nesse sentido. Os primeiros trabalhos sobre a introdução do “gerencialismo” na administração pública são extremamente propositivos. Defendem a importação de princípios oriundos da administração privada, que seria, *a priori*, dotada de maior eficiência e eficácia, sobretudo por funcionar com controle de resultados, e não sob aquela rigidez de procedimentos racionais-legais descrita por Weber. No Brasil da “crise do Estado” e de um aparelho burocrático visto por muitos como ineficiente, a proposta parecia vir a calhar.

Por outro lado, as primeiras críticas não tardaram. Investigando a origem dos princípios do gerencialismo, notava-se que ganharam força na

Inglaterra da dama-de-ferro, que reprimiu trabalhadores e sindicatos e declarou guerra aberta ao funcionalismo público. Somando-se a isso os princípios de política econômica que se convencionou chamar genericamente de “neoliberais” e que, ao desregular os capitais e alavancar seu processo de financeirização, produziu inegáveis efeitos nos países da periferia do sistema capitalista, concluía-se que a reforma gerencial defendida no Brasil era apenas um complemento, ou talvez mascaramento, do liberalismo – politicamente orientado pelo centro, e nada mais.

Mas o andamento dos processos políticos e econômicos no Brasil parecia mais complexo. Embora alguns afirmassem que a década de 1980 fora a dos ajustes estruturais e a de 1990, a da reforma do Estado, alguns fatos pareciam não permitir tão clara distinção. Em plena década de 1990 as preocupações que Celso Furtado havia manifestado em 1983 quanto às estratégias de ajustamento e renegociação das dívidas e a recessão e desemprego que daí poderiam advir pareciam muito atuais. E diante de tantos acontecimentos e discursos, a própria ideia de reforma do Estado era tudo menos clara; pois ora aparecia como condição necessária à estabilização, ora como algo que devia lhe suceder.

À medida que a “reforma do Estado” tomou o corpo de um projeto e entrou na agenda pública – de maneira bastante tardia, pois só ocorreu após a instauração do Plano Real e eleição de Fernando Henrique Cardoso – suas propostas foram ficando mais claras. Tratava-se de uma reforma do “aparelho do Estado” e de gestão. O primeiro fato a se notar é que toda sua fundamentação/justificativa teórica partia de um diagnóstico da história econômica brasileira recente. A identificação de uma crise fiscal, do esgotamento do modelo de desenvolvimento e industrialização e da “captura” do Estado por interesses privados. Entretanto, suas propostas diziam respeito a reformas institucionais que propunham reorganizar funções e atividades do Estado, além de reformas de gestão.

O que as pesquisas empíricas sobre a reforma proposta pelo governo Cardoso foram mostrando é que surgiram diversos conflitos de implementação dentro do próprio governo e, via de regra, com a área

econômica. A pergunta que esse achado suscitou é: Como a reforma taxada de “neoliberal”, inspirada no governo de Thatcher e que visava a tudo privatizar, esbarraria justamente no núcleo mais “liberal” do governo, aquele composto pelos economistas do Plano Real (em sua maioria da PUC-Rio)?

A partir dessa pergunta geral de pesquisa é que se buscou desenvolver esse trabalho, reconstruindo-se o recorte do objeto: Não se trata aqui de uma pesquisa sobre gestão pública. Para isso há uma farta produção acadêmica e dos próprios gestores, que, certamente, tem muito a revelar sobre processos, dificuldades, avanços e recuos¹.

A intenção não é, tampouco, explicar o que foram os ajustes estruturais aconselhados para os países da América Latina. Parece plausível afirmar que tais reformas econômicas não podem ser compreendidas como um *“evento a ser explicado pela combinação hierarquizada de ‘fatores’ ou ‘variáveis’, mas como um aspecto do processo global de reestruturação em curso na economia mundial”* (CRUZ. 2007), fato que, em nome de um pretenso anti-determinismo ou anti-economicismo, tem sido constantemente negligenciado por parte da ciência política. Creio ser verdadeiro, no entanto, afirmar que é possível voltar a atenção para os processos internos, para a maneira como se desencadearam no Brasil os processos políticos de ajustamento, e a maneira como este processo engendrou ou, por vezes, teve como pré-condição, a reorganização dos aparelhos econômicos do Estado.

Nesse sentido, a investigação aqui proposta focou no plano de estabilização econômica implementado no governo Itamar Franco, o Plano Real, e na condução desse plano ao longo dos governos Cardoso, a fim de compreender quais eram suas preocupações centrais e estratégias políticas, para, num segundo momento, investigar a relação que o projeto piloto do governo estabeleceu com a proposta de reforma do aparelho do Estado e da gestão pública apresentada por Bresser Pereira.

A estruturação do texto se dá da seguinte maneira: No primeiro capítulo busco inicialmente esboçar algumas contribuições teóricas que

¹ Há um trabalho em específico que realiza uma *survey* e busca sistematizar a ampla bibliografia sobre o tema Cf. (ABRUCIO e PÓ, 2002).

subsidiaram a presente pesquisa. Um dos pontos salientados é que a noção de capacidade estatal, conceito abstrato e usado para mensurar a “força” de que o Estado dispõe para implementar políticas dos mais variados conteúdos, deveria ser analisada, antes de tudo, sob sua dimensão financeira. O que é sugerido aqui é que ‘capacidade estatal’ pode ser uma útil ferramenta analítica quando utilizada levando-se em conta a situação das finanças públicas, a disposição ou a margem de manobra de que os dirigentes da área econômica e das finanças públicas dispõem para liberar recursos, em suma, incorpore elementos da economia política. Isto por um motivo muito simples: Limitações orçamentárias impedem a adoção de políticas públicas.

Num segundo momento, buscou-se demonstrar como a equipe econômica que começou a se incrustar nos principais aparelhos econômicos do Estado a fim de implementar um plano de estabilização (em fins de 1993) compartilhava o diagnóstico geral de que o déficit público (junto com o desequilíbrio relativo de preços e a tese da inércia inflacionária) eram a causa básica da inflação. Optou-se por uma narrativa histórica, atentando para alguns detalhes e situações, na intenção de revelar como se deu o processo de elaboração do plano e seus processos de decisões internas. Em seguida buscou-se traçar um perfil dos economistas dirigentes do plano de estabilização, atentando para sua formação acadêmica e suas orientações teóricas e políticas, já que aí que se encontra o substrato técnico-científico que embasará ou justificará suas decisões e opções. Por fim, é apresentada uma pequena digressão histórica a fim de demonstrar as origens das reformas institucionais que visavam aumentar o controle sobre a estrutura de receitas e despesas do Estado e a importância que essa reforma possui enquanto facilitadoras da implementação do Plano Real.

No segundo capítulo buscou-se apresentar os alicerces básicos do Plano Real para então demonstrar como a manutenção e/ou consolidação do plano de estabilização permaneceu prioridade ao longo dos dois mandatos do governo Cardoso e, embora houvesse divergências internas à equipe e mudanças de estratégia – como, por exemplo, a desvalorização cambial em 1999 e adoção do câmbio flutuante – a busca do ajuste fiscal não foi abandonada, mas, ao contrário, se intensificou. O capítulo termina trazendo à

tona o fato de que, apesar de prioridade política do governo, o ajuste fiscal experimentou um notório fracasso.

O terceiro capítulo inicia-se apresentando a diferença que se estabelecia entre “reforma do Estado” e “reforma do aparelho de Estado”, sendo esta última uma incumbência do MARE, e sendo a reforma administrativa apenas um elemento dentre outros. Em seguida, buscou-se trazer à tona, subsidiando-se em pesquisas empíricas, que a busca prioritária – e também imediatista – pelo ajuste fiscal bloqueou o avanço de aspectos importantes da reforma do aparelho de Estado proposta pelo MARE.

Sob esse fio condutor – ajuste fiscal – buscou-se confirmar a hipótese de que a reforma do aparelho de Estado corporificada no MARE obteve apoio da área econômica do governo somente naqueles aspectos em que se mostrava funcional para os objetivos do ajuste fiscal. Para isso estudou-se os conflitos de implementação de um aspecto caro à reforma; o modelo das agências executivas, cuja proposta de criação visava ampliar a capacidade do Estado em prover certos serviços públicos. Por meio de uma análise histórica e documental foi possível observar que: i) a reforma defendida pelo MARE foi vítima de seu próprio discurso de cortes nos gastos públicos e ii) a reforma que realmente importava para os dirigentes do Estado brasileiro era aquela que promovesse uma configuração organizacional do aparelho estatal que facilitasse o aumento do controle e/ou corte nos gastos, (controle sobre a estrutura de receitas e despesas), objetivo que em grande medida prescindia da reforma de “gestão” (*accountability*, descentralização, flexibilidade e eficácia) prometida pelo MARE, o que relegou a este ministério papel secundário no que diz respeito à compreensão do real significado da reforma do Estado dos anos 1990.

Ao final apresenta-se um conjunto de considerações finais. É possível concluir que a busca por um “ajuste do setor público”, parte constitutiva do plano de estabilização, produziu conflitos que impediram um avanço das reformas inspiradas na “Nova Gestão Pública” no que diz respeito àqueles elementos que visavam dotar o Estado de ‘capacidade’ de provisão de serviços públicos. Isto porque os dirigentes da área econômica, sempre em

nome da manutenção da “estabilização”, se mostraram inflexíveis perante a possibilidade de aumento no custeio ou na transferência de recursos para órgãos estatais. Assim, sob este aspecto, podemos afirmar que o Plano Real, ao contrário do que sugerem alguns autores, não pode ser visto como um elemento facilitador da implantação das propostas oriundas da Nova Gestão Pública, já que para a equipe econômica que implementou o neoliberalismo no Brasil – ou, se preferirmos, o “fundamentalismo liberal” (SALLUM J.r, 2004), o lema da Nova Gestão Pública (NGP) – *work better, cost less* – só possuía importância por conta de seu segundo termo.

Portanto, é possível dizer que, se quisermos entender o real significado da reforma do Estado para o governo Cardoso, devemos olhar para o plano de estabilização e para os ajustes estruturais, que já estavam delineados no início da década de 1990. Assim, apesar das inúmeras inovações práticas e conceituais elaboradas pelo Ministro Bresser Pereira (inspiradas na Nova Gestão Pública), o núcleo central da agenda de reformas já estava posto no documento do Ministro Cardoso de 1993, cuja ideia central era realizar reformas que dotassem o Estado de capacidade para realizar o ajuste fiscal, fim ao qual deveriam servir as reformas constitucionais e, em particular, a reforma administrativa.

Assim, a reforma administrativa que realmente importava para os dirigentes do Estado brasileiro – que eram naquele momento, mais do que nunca, a “equipe econômica”, era aquela que promovesse uma reorganização interna ao aparelho estatal visando aumentar o controle sobre os gastos (unicidade orçamentária, fortalecimento institucional da secretaria do Tesouro Nacional (STN), restrição dos Ministros integrantes do Conselho Monetário Nacional (CMN), objetivos estes que, em grande medida, prescindiam da reforma de gestão (*accountability*, descentralização, flexibilidade e eficácia) prometidos pelo MARE e pela Nova gestão Pública.

Capítulo I: AJUSTE ECONÔMICO OU DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS?

Nos Estados modernos, a gestão da política econômica constitui a principal instância, nas relações entre governo e sociedade civil, onde são propostos e arbitrados os conflitos de interesse das classes e dos diferentes grupos sociais (TAVARES e ASSIS, 1985).

Uma pesquisa que tenha o Estado como problemática deve deparar-se com uma infindável quantidade de contribuições das ciências sociais. Mesmo que opere um recorte de questões, como, por exemplo, autonomia do Estado e burocracia, a quantidade de autores a consultar será inesgotável. Para pensar o objeto da presente pesquisa, cujo modo de ‘construção’ optou por conferir-lhe caráter histórico – processo de reformas econômicas e administrativas no Brasil da década de 1990 – a necessidade de diálogo com a literatura é tarefa igualmente necessária, já que o “Estado”, categoria tão cara à ciência política, será trazido ao centro do debate aqui proposto. Entretanto, a usual alternativa de recorrer a uma “filiação teórica” clássica, que guiaria o percurso e as conclusões da pesquisa, foi algo aqui evitado.

Assim, buscou-se, ainda que de maneira implícita, “beber” nas inegavelmente enriquecedoras fontes do marxismo – sobretudo porque até hoje parece ter sido a corrente que mais se dedicou a enfrentar a questão do Estado e sua relação com a economia capitalista como sua problemática central. Esse posicionamento não exigiu, contudo, que esta pesquisa se privasse de usufruir dos ganhos analíticos que a matriz de pensamento inspirada em Weber pode oferecer. As contribuições de Weber para pensar a noção de autoridade ou para identificar manifestações concretas de poder que não estejam – necessariamente – vinculadas ao primado da economia, mas sim vinculadas a um determinado núcleo valorativo que confere sentido à ação daqueles que o exercem, foram aqui exploradas. Não pretendo com isso operar

uma “conciliação” sobre questões a respeito das quais o posicionamento dessas duas grandes correntes teóricas são diametralmente opostas. A intenção foi apenas a de privilegiar a atenção sobre o desenrolar dos processos e decisões sem que esse olhar seja guiado por uma resposta *a priori*, como, por exemplo, se o poder político reside estruturalmente na classe dominante, não importando seus dirigentes (POULANTZAS, 1969), ou se ele reside num “autônomo” aparelho de Estado².

Do ponto de vista das correntes neomarxistas, parece possível afirmar que o ponto em comum entre todas é o reconhecimento de que o Estado é o grande garantidor do capitalismo (seja ele entendido como sistema econômico ou como sistema de relações sociais classistas). Assim, para Poulantzas (1969) a principal característica do Estado capitalista é a de que ele é o fator de coesão de uma sociedade cindida em classes. Uma maneira de identificar a classe ou fração de classe hegemônica seria identificando o grupo que é beneficiado de maneira sistemática pelas políticas estatais, não importando, por isso, a origem social ou de classe dos dirigentes que ocupam os postos do Estado. Já para Miliband (1972), o perfil social da elite dirigente (e os mecanismos sociais de recrutamento dessa elite) poderia explicar a natureza das políticas estatais adotadas em uma sociedade capitalista, revelando que o Estado na sociedade capitalista é gerido e controlado por membros dessa classe (ou próximos a ela) e, que, portanto, as políticas estatais não são neutras³. Portanto, sejam explicadas em termos de “*personal connections*” (GOLD, CLARENCE e WRIGHT, 1975) entre a elite estatal e a classe dominante, que é o procedimento usado por Miliband (ao que Offe chamou de

² A respeito da problemática do poder político e sua relação com a ordem social (ou econômica), Codato e Perissinotto colocam a questão “*O que fazer e o que dizer de toda uma gama de fenômenos políticos que não dizem respeito à reprodução da ordem social?*”, à qual respondem sugerindo a adoção da categoria “elite política” e a utilização de um conceito de poder “*menos abrangente e mais operacional*” do que aquele lançado mão pela teoria marxista. (CODATO e PERISSINOTTO, 2010, p. 139). A tal conceito os autores denominam “poder estratégico” a fim de diferenciá-lo do “poder estrutural” marxista. Convém esclarecer que a proposta é mais de reconciliação do que de exclusão entre ambos, já que é apresentada com o objetivo de discutir a viabilidade de que uma pesquisa se debruce sobre o universo político e estatal sem abandonar uma perspectiva classista.

³ Um dos principais objetivos de Miliband é criticar a corrente do “pluralismo democrático” então predominante na ciência política americana e atentar para os efeitos que o capitalismo produz nos sistemas de poder. É interessante notar que há um ponto em comum entre autores tão díspares como Miliband e o trabalho de Skocpol (1985), publicado quase 20 anos depois: Embora sob perspectivas teóricas claramente diferentes, e com visões sobre os determinantes da ação política também claramente divergentes, ambos defendem a importância da categoria “Estado” nas análises políticas.

“teorias da influência”), ou sejam explicadas em termos de “mecanismos internos ao aparelho de Estado capitalista” ou “necessidade estrutural”, como pretende Offe (1984), as políticas estatais em favor da classe dominante parecem ser constatáveis.

Entretanto, essas grandes afirmações têm sido vítimas de crescentes indagações de autores que não se recusam a concordar com o fato de que o Estado, de modo geral ou em “última instância”, opera em favor da continuidade do sistema capitalista, mas que buscam ampliar a compreensão sobre determinados processos diante dos quais o arsenal teórico tipicamente marxista tem sido pouco útil. Isso parece ser o que leva um autor como Claus Offe (1984) a afirmar a necessidade de que se busquem elementos em outras abordagens da ciência política caso queira-se “demonstrar” o caráter classista do Estado. Para isso mobiliza a noção de “mecanismos de seletividade”, que operariam dentro do Estado e excluiriam sistematicamente políticas anti-capitalistas. Esse procedimento é pensado a partir da ideia de não-decisão, conceito utilizado por Bachrach e Baratz (1962). Assim também ocorre com os conceitos de *inputs* e *outputs*, utilizado por autores da ciência política norte-americana, a exemplo de David Easton⁴.

De fato, é difícil encontrar casos concretos onde o Estado tenha agido contra a ordem e reprodução das relações mercantis que sustentam seu aparato, ou contra todos os grupos economicamente dominantes. A autonomia absoluta do sistema estatal parece mesmo indemonstrável, sobretudo se olharmos para a política econômica. A partir disso, parece possível afirmar que o grau de autonomia dos dirigentes estatais em implementar políticas é algo variável e que pode ser investigado em situações concretas, pois depende de elementos que são históricos, estruturais e conjunturais. Diante disso, a presente pesquisa buscou olhar para um processo concreto subsidiando-se em um conjunto de conceitos de médio alcance e em um conjunto de pesquisas históricas que clarificam a trajetória histórica que culminou na conjuntura observada, a saber, o período de 1995-2002.

⁴ David Easton está igualmente distante tanto do marxismo como do institucionalismo histórico que surge na década de 1980 clamando pelo retorno do Estado nas análises políticas. Easton chega mesmo a defender o abandono do conceito de Estado e sua substituição por “sistema político”. cf.(EASTON, 1982).

O trabalho de Gouvêa (1994) é importante porque, situando historicamente o início de reformas institucionais que visavam promover um ajuste do setor público e um aumento de poder da elite estatal que controla as finanças públicas, permite que identifiquemos a gênese da capacidade estatal necessária à consolidação do plano de estabilização corporificado no Plano Real. A situação de insulamento burocrático em que a área responsável pelo controle das finanças públicas operou a redefinição do conjunto de regras institucionais permitiu que essa área da burocracia arregimentasse para si determinados recursos institucionais de poder (GOUVÊA, 1994). Procuramos demonstrar ao longo da pesquisa aqui apresentada que a “lógica institucional” – concentradora de poder nos aparelhos econômicos do Estado – defendida pelos elaboradores do Plano Real não apenas era a mesma daquela iniciada na década de 1980, como as primeira medidas tomadas pela equipe do Plano Real foram no sentido de “consolidar” aquele processo.

Por caminhos diferentes, o estudo comparativo de Haggard e Kaufman (1993), que busca analisar o papel do Estado nos processos de ajuste econômico, demonstrando quais as situações e conjunturas políticas e de coalizão de poder específicas que favorecem ou viabilizam tais processos, chega a conclusões semelhantes. Endossando a visão hegemônica da necessidade de realizar os “ajustes estruturais” em virtude da crise fiscal e do balanço de pagamentos por que passou a maior parte dos Estados latino-americanos, os autores reconhecem as dificuldades presentes na implementação dessas reformas, e, diante disto, chegam a algumas conclusões. A primeira delas, e aqui a mais importante, como se procurará demonstrar, é a de que os Estados necessitam de um reforço em suas *capacidades técnicas e administrativas* para levar a cabo as reformas. Além disso, apontam a necessidade de que haja, no início das reformas, uma certa autonomia das elites governamentais em relação às pressões políticas e distributivas, onde essa autonomia é fruto de determinadas condições institucionais que permitam àquelas elites resistir aos desafios da oposição, o que depende, novamente, da capacidade administrativa do governo (HAGGARD; KAUFMAN, 1993).

Outro elemento de suma importância apontado no estudo de Haggard e Kaufman, intrinsecamente relacionado ao primeiro, diz respeito à necessidade de um aumento da autonomia e relativo isolamento das agências executivas tecnocráticas para a plena realização das reformas. Diante disso os autores concluem que a capacidade dos governos em delegar decisões e autoridade para agências executivas tecnocráticas se mostrou uma eficiente estratégia quando se visa levar a cabo o pacote de reformas sugerido por Washington. Os autores utilizam como exemplo as reformas levadas a cabo na Colômbia, onde uma mudança constitucional transferiu a autoridade fiscal e cambial, antes pertencente ao congresso, para tais agências. Esse isolamento, porém, não é absoluto: Ele parece estar mais ligado à impermeabilidade frente às demandas de grupos que se opõem às reformas, à oposição e às reivindicações sindicais, já que, por outro lado, *“Uma característica necessária em tais reformas, porém, foi a formação de ligações externas com estratégicos interesses industriais, comerciais ou financeiros”*. (HAGGARD e KAUFMAN, 1993). Essa parece ser a noção de autonomia inserida (EVANS, 1993).

Os estudos comparativos sugerem também que o tipo de organização do aparato governamental, suas variações internas, influencia na extensão de poder das elites dirigentes, portanto, na capacidade de levar a cabo o programa de reformas. Por fim, a discussão sobre os estudos comparativos dos processos de ajustes estruturais traz uma hipótese que será central ao problema de pesquisa aqui proposto:

Evidências de uma ampla série de casos coletados por Rober Lacey sugerem as vantagens de estruturas administrativas centralizadas, ou, pelo menos, da coordenação efetiva entre os ministérios que gastam e que controlam (HAGGARD e KAUFMAN, 1993).

Em suma, a hipótese apresentada é a de que *“combinar departamentos de planejamento e orçamento sob um ministério permite, com*

maior probabilidade, aperfeiçoar a coordenação dos programas de despesas” (LACEY, 1989 *apud* HAGGARD e KAUFMAN, 1993).

Levantadas ainda ao final de década de 1980, esse conjunto de hipóteses nortearam a pesquisa histórica aqui proposta, pois, tendo sido o Brasil um dos últimos países latino-americanos a implementar as reformas liberalizantes, a verificação da repetição aqui de certos padrões identificados pelos estudos comparativos tornou-se um dos objetivos da pesquisa.

Por conta das questões postas acima, as noções de capacidade estatal, fortalecimento institucional e autonomia inserida parecem servir de apoio, como conceitos de médio alcance que permitem melhor compreender os processos políticos e históricos desencadeados ao longo da década de 1990 no Brasil. Isso porque tomar o Estado apenas pela sua funcionalidade para a reprodução do padrão hegemônico de acumulação capitalista (financeirizado) ou demonstrar quais os grupos (ou classes e frações de classe) que foram beneficiados pelo processo de reformas é um procedimento necessário e importante, porém insuficiente para demonstrar os conflitos que se travam *dentro* do sistema estatal. Trata-se aqui de compreender, conjuntamente, os processos de reorganização dos aparelhos de Estado e sua configuração interna. Para isso, Peter Evans sugere um possível caminho, atentando para a importância do protagonismo estatal em momentos de transformação estrutural. E, para compreender e mensurar a capacidade estatal em tais momentos, propõe o conceito de autonomia inserida (EVANS, 1993).

A referida autonomia depende de uma combinação entre isolamento burocrático e inserção na estrutura social circundante. Em suma, a ideia proposta trata-se de uma crítica às abordagens que propõem que a premissa necessária ao sucesso dos ajustes estruturais seria o total insulamento da burocracia estatal que, livre de pressões societais ou corporativas, implementaria os ajustes com maior possibilidade de êxito. A autonomia inserida exige então uma aparelhagem estatal eficiente, bem estruturada e adequada, composta por profissionais bem qualificados, dotados de certo espírito público e que contam com incentivos, e, ao mesmo tempo, exige que essa coerência burocrática estabeleça interações com a sociedade ou, mais

especificamente, com atores do mercado. Na verdade, *“a coerência burocrática interna deveria ser considerada como pré-condição essencial à efetiva participação do Estado em redes externas”* (idem).

Obviamente, a noção de autonomia inserida demanda um certo equilíbrio entre os dois termos do conceito, o que varia de país para país, dependendo de sua realidade histórica e estrutural, ou mesmo cultural. Da correta ‘dosagem’ dos dois elementos depende o sucesso, ou melhor, a otimização da capacidade estatal, em implementar determinado projeto de transformação estrutural. Portanto, não é desejável a dominância exclusiva de nenhum dos termos do conceito, isto é, nem a completa autonomia do Estado e o insulamento da burocracia, que produziria a *“dominação absolutista incoerente do Estado predatório”*, nem a completa inserção e, portanto, a estreita dependência do Estado em relação a interesses setoriais, o que, do ponto de vista da relação entre Estado e capital, produziria evidentes problemas de legitimidade.

Por isso é essencial que a burocracia opere como um mecanismo filtrante que, no caso dos processos de industrialização, deve concentrar esforços nos setores industriais estratégicos para sustentar um crescimento industrial. Essa “seletividade estratégica” não deve, entretanto, significar a captura de certos ramos do Estado por setores empresariais. Ao estudar o caso de Taiwan, Evans afirma que, uma vez constituído o patamar de industrialização desejado pelo projeto político em curso, o Estado logrou expor seus “capitalistas de estufa” aos rigores do mercado, o que, não fosse a autonomia viabilizada por um poderoso aparelho burocrático, não teria sido possível e resultaria na proteção de um conjunto acomodado de capitalistas. Fica evidente, portanto, que, para a garantia de uma adequada “inserção” que não degenere em corporativismos ou clientelismo, como os conhecidos “anéis burocráticos” tão mencionados no caso do desenvolvimentismo brasileiro, são necessários canais institucionalizados que garantam uma contínua negociação

e renegociação de metas políticas, como afirma Evans, e, acrescento, coletivas⁵.

A importância do protagonismo estatal em momentos de transformação estrutural de que fala Evans nos sugere então a questão das capacidades estatais, eficiência e eficácia do setor público, seu fortalecimento e não destruição.

Por isso, a questão do Estado como ator importante no processo de implementação e consolidação de reformas não é recente, pois já era algo discutido na década de 1980. Nesse sentido, é com razão que Costa (1998) afirma que o relatório do Banco Mundial publicado em 1997, “O Estado num Mundo em transformação”⁶, apenas incorpora, e com bastante atraso, o que seria uma preocupação nada recente e comum a uma ampla gama de países que enfrentavam enormes dificuldades de se integrar à economia internacionalizada (COSTA, 98, p. 6). Os apontamentos para a necessidade do protagonismo estatal não significava, entretanto, um retorno às visões estatistas que predominaram na América Latina no período do nacional-desenvolvimentismo.

Expliquemos: Não se trata, de maneira alguma, de um retorno às orientações de política econômica de caráter keynesiano que predominaram na Europa até fins da década de 1970, nem tampouco de um retorno ao padrão monetário acordado em Bretton Woods, que previa paridade fixa das moedas, e, no que diz respeito aos países ditos em desenvolvimento, não implica nenhuma aproximação às orientações estruturalistas ou desenvolvimentistas que reservavam para o Estado um papel central de financiador, produtor direto e estruturador de um parque industrial integrado; isto é, não se trata de um retorno ao que Peter Evans chamou de “primeira onda” de concepções sobre o Estado. O relatório do Banco Mundial apresenta-se na verdade como uma espécie de “complemento” – ou contrapartida – às hegemônicas orientações do

⁵ Na interpretação do que seria a “gramática” política do Brasil, Edson de Oliveira Nunes constrói tipologias para explicar certos padrões históricos de interação entre sociedade e Estado no Brasil, de modo que devemos diferenciar corporativismo e clientelismo. Aquele seria baseado em códigos formais legalizados ao passo que este se baseia em uma informal relação entre indivíduos. Cf. NUNES, 2010, p.63.

⁶ Do título original “The State in a changing world” – World bank 1997.

próprio FMI, que previam desregulamentações do mercado de capitais, abertura comercial e um amplo processo de privatizações. A ênfase do relatório recaí, no entanto, sobre a natureza política das reformas orientadas para o mercado, isto é, ressalta-se a importância do *“fortalecimento institucional do setor público como pressuposto para a ‘flexibilização’ das relações entre Estado e sociedade que se desdobra nos conceitos de transparência, participação e descentralização”* (COSTA, 1998, p. 6).

A natureza política das reformas orientadas para o mercado, no entanto, não era novidade, como já dito acima. Já no início da década de 1990 Miles Kahler (1989 *apud* HAGGARD e KAUFMAN, 1993) havia apontado para o “paradoxo ortodoxo”, que consistia no fato de que as reformas liberalizantes e as desregulamentações defendidas pelo receituário econômico ortodoxo tinham como agente implementador o próprio Estado. Peter Evans certamente se referia a esse paradoxo ao intitular seu famoso texto de “O Estado como Problema e solução”⁷.

Se as teorias neo-utilitaristas do Estado casavam-se perfeitamente (na teoria) com o receituário ortodoxo que previa a redução do Estado ao mínimo possível e a predominância do mercado enquanto ente estruturador das relações sociais, observou-se que na prática – o que também não se tratava de nenhuma novidade – o próprio mercado só opera sob instituições sólidas e estáveis e, sobretudo, em casos onde não há mercados consolidados, o papel das instituições políticas em consolidá-los é indispensável. (convém lembrar que era esse o papel das agências reguladoras). Por isso Evans nos lembra que:

[...] analistas como Kahler ressaltavam que as recomendações da política ortodoxa, apesar de seu desprezo pela sabedoria dos políticos, continham a expectativa paradoxal de que o

⁷ Publicado em Lua Nova no.28-29, São Paulo, Apr. 1993, o texto é traduzido do original, *“The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change”*, in Stephan Haggard/ Robert Kauffman. Politics of Economic Adjustment. Princeton University Press, 1992.

estado (a raiz do problema) de algum modo seria capaz de se tornar o agente que iniciaria e implementaria programas de ajuste (de se tornar a solução)” (EVANS, 1993).

Na verdade já no fim dos anos 1980 os problemas na implementação dos ajustes estruturais começaram a suscitar questionamentos quanto à concepção minimalista do Estado, hegemônica até então. Essa concepção minimalista ou neo-utilitarista – chamada por Evans de “segunda onda” de reflexões sobre o Estado, durou pouco tempo, dada sua evidente auto-limitação.

O fato é que os *problemas com a implementação dos programas de ajuste estrutural* enfrentados pelos países “em desenvolvimento” fizeram com que as chamadas teorias neo-utilitaristas do Estado perdessem força e, por consequente, voltou-se a pensar o papel do Estado e sua centralidade na implementação dos ajustes estruturais e reformas orientadas para o mercado. Voltou à tona, portanto, questões sobre a capacidade de ação do Estado, e isto porque a aplicação consistente de qualquer política, seja o controle de preços ou a implementação de um parque industrial nacional, exige a “*institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos*”. (EVANS, 1993), o que leva o próprio Banco Mundial a apontar para o problema que certas deficiências institucionais podem ocasionar, sobretudo no que diz respeito à consolidação dos ‘mercados emergentes’⁸ de certos países.

Portanto, neste contexto, quando se fala em fortalecimento das capacidades institucionais, o projeto político que está por trás é ainda aquele iniciado na década anterior, que diz respeito aos ajustes buscados pelo setor público. Não por outra razão, as hipóteses levantadas por Haggard e Kaufman diziam respeito às condições institucionais que facilitariam a consolidação do ajuste, do programa de reformas econômicas explicitamente alinhado com o chamado “Consenso de Washington”, o que significa que seu conteúdo, do

⁸ De acordo com Monclaire (2010), o primeiro autor a empregar a expressão “países emergentes” foi o economista Agmatel, para quem a expressão servia para qualificar o conjunto de países em desenvolvimento que ofereciam importantes oportunidades aos investidores externos. Cf. (MONCLAIRE, 2010).

ponto de vista da economia, permanecia, na década de 1990 – quando tanto se fala em capacidades estatais – essencialmente o mesmo. Entretanto, em 1995 o governo Cardoso, eleito com a explícita missão de consolidar o Plano de estabilização gestado em 1993 e iniciado em 1994, Plano Real, lançava também um programa de reforma que ficou conhecido como “Reforma do Aparelho de Estado”, capitaneado pelo MARE e cuja declarada missão seria “reconstruir” o Estado, dotando-o de capacidade e governança.

À medida que a consolidação do plano de estabilização coincide, no Brasil, com o surgimento de um amplo debate sobre reforma do Estado e de gestão, e a literatura que se deteve sobre as reformas de gestão identificou uma predominância da “lógica econômica” frente às reformas administrativas e de gestão⁹, buscou-se aqui aprofundar a compreensão sobre a relação que esses dois processos que coincidem no tempo estabeleceram entre si, porém sob o ponto de vista do processo predominante, o ajuste estrutural¹⁰.

Diante disso, faz-se necessário desenvolver melhor as noções de capacidade e autonomia estatais, tendo como pano de fundo o elemento ao qual essas categorias se relacionam concreta e historicamente no Brasil; o plano de estabilização. A conjugação dessas duas noções parece oferecer um caminho para estudos que foquem na questão do Estado, sobretudo em momentos onde este protagoniza processos de transformação (EVANS, 1993), seja no padrão de certas políticas setoriais (política industrial, por exemplo), como também em momentos de transformações que exigem mudanças *internas* ao próprio aparelho de Estado, isto é, quando determinadas variações internas ao aparelho estatal configuram a extensão do poder de seus dirigentes (SKOCPOL, 1985).

⁹ Embora as explicações mobilizadas não sejam as mesmas, o desproporcional poder que a equipe econômica possuía frente à equipe responsável pelas reformas de gestão e institucional é fato consensual entre os autores. Cf, entre outro, (RESENDE, 1998; MARTINS, 2002; ABRUCIO e LOUREIRO, 2008; BARBOSA e SILVA, 2008; COSTA, 2002).

¹⁰ Utilizo o termo tal como Haggard e Kaufman o definem: “Usaremos o termo ‘ajuste estrutural’ quando nos referimos aos pacotes de medidas ‘ortodoxas’ que incluem estabilização macroeconômica, com ênfase na política monetária e fiscal, na liberalização dos mercados de bens e de capital mediante desregulamentação e redução de barreiras e controles externos, e na privatização do setor de empresas estatais (HAGGARD & KAUFMAN, 1993; p. 391).

Há, entretanto, um ponto a frisar: pretende-se aqui apontar a necessidade metodológica de que abordagens que tratam de capacidades estatais – seja para avaliar a eficiência de gestão de determinados órgãos do Estado, seja para avaliar sua eficácia em implementar determinadas políticas setoriais – levem em conta a situação das finanças públicas, a disposição ou a margem de manobra de que os dirigentes da área econômica e das finanças dispõem para liberar recursos, em suma, incorporem elementos da economia política.

Dito de um modo mais preciso, o que se defende aqui é que, ao empregar a noção de capacidade estatal, faz-se necessário, antes de tudo, apontar para um aspecto: a situação das finanças públicas ou a capacidade de financiamento do setor público.

A capacidade que o Estado – ou setor público – possui de se financiar, isto é, de obter recursos financeiros, depende tanto de arranjos institucionais internos como da posição que determinado país ocupa frente à economia e à política internacionais¹¹. Neste ponto, Skocpol é explícita: *“Domestic institutional arrangements and international situations set difficult to change limits within state elites must maneuver to extract taxes and obtain credit”* (SKOCPOL, 1985, p. 16).

Dessa maneira, a questão das finanças públicas é aqui enfatizada não apenas por ser elemento central ao problema desenvolvido por este trabalho. Quer dizer, ao se propor a utilização da noção de capacidade estatal, procura-se enfatizar o que seria seu pressuposto primeiro, elemento sem o qual qualquer abordagem sobre políticas de Estado que pretenda mensurar as capacidades estatais ficaria incompleta, o que inclui aquelas pesquisas que versam sobre a gestão pública. Defendo, portanto, que a ênfase atribuída às finanças públicas, ou, mais precisamente, à gestão das finanças públicas, o que abarca tanto indicadores econômicos – déficit do setor público, dívida pública/PIB etc. – como estratégias políticas, não é arbitrária. Podemos encontrar explícita essa orientação metodológica em Skocpol:

¹¹ Em termos mais genéricos, o Estado (Capitalista) depende, antes de tudo, da economia capitalista (Cf. OFFE, 1984). Embora sob abordagens radicalmente distintas, o neoinstitucionalismo de Skocpol não pode negar isso.

A state's means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs (SKOCPOL, 1985, p. 17).

Assim, a questão dos recursos financeiros de que o Estado dispõe não deve ser desprezada em análises que indaguem sobre capacidades estatais. E, para isso, deve-se atentar para a estrutura de receitas e despesas do Estado, a margem de manobra de que ele dispõe para alterar a estrutura de taxações, isto é, seu sistema tributário, mas, sobretudo, sua possibilidade de obter crédito e financiar-se.

Essa observação metodológica reforça a necessidade de que atentemos para o processo de elaboração, implementação e condução do Plano Real, já que aí estão contidas as questões mencionadas acima. Isto porque as questões de financiamento do Estado brasileiro (se interno ou externo), as políticas fiscal, monetária e tributária, são elementos constitutivos do plano de estabilização. Para isso, convém atentar ainda para um último aspecto da abordagem levada a cabo aqui. Ao tomarmos o Estado como ator, isto deve implicar que tomemos seus dirigentes como atores, como agentes do processo. Isto é particularmente claro no Brasil, pois podemos identificar quem foram os elaboradores e condutores do plano de estabilização monetária que guiou a maior parte das políticas do governo Cardoso, quais eram suas orientações e, inclusive, de que “escola” vieram.

Em uma discussão sobre a literatura da ciência política que se ocupa dos processos de desenvolvimento econômico, que, via de regra, são capitaneados pela ação estatal, Leftwich aponta uma falha que seria comum à maioria dos estudos; trata-se de um excessivo privilégio sobre as variantes estruturais – entendidas de maneira ampla, pois abarcam configurações sociais e desenho das instituições formais e informais – em detrimento da devida

consideração dos “fatores humanos”, isto é, da importância do papel que os indivíduos, agentes do processo político, exercem. Trata-se da velha antinomia agente-estrutura.

Longe da pretensão de resolver essa insolúvel equação, cumpre-nos apenas explicar que a noção de agência, que pode ser empregada genericamente *“to refer to the capacity of agents (including individuals, groups, organizations and coalitions) to shape their environment”* (LEFTWICH, 2010, p. 96), possui papel de importância na análise aqui apresentada, e isso pelos seguintes motivos: Entendemos que ao tomarmos a noção de Estado como ator (SKOCPOL, 1985) central na condução do processo de ajustamento estrutural ocorrido no Brasil da década de 1990, importa considerar que, tal como os processos de liberalização de mercados e de reformas das estruturas burocráticas dos países centrais foram conduzidos politicamente, também nos países da periferia – em particular, no Brasil – os processos de ajuste e reformas, tanto das estruturas estatais como do ambiente econômico, foram conduzidos politicamente, ainda que a margem de manobra para determinar o conteúdo das reformas e para implementar política macroeconômica estivesse extremamente reduzida, por razões históricas e estruturais¹².

Por esse motivo, a importância em se atentar para o protagonismo dos dirigentes estatais, agentes políticos do processo, parece ser uma derivação lógica da noção de protagonismo estatal (EVANS; SKOCPOL), embora não seja demais enfatizar esse ponto para evitar, de um lado, uma leitura superestruturalista do processo – que se desdobra em determinismos ironicamente mobilizados tanto por uma leitura pretensamente marxista do período como por agentes do próprio governo para justificar certos insucessos de suas políticas, a exemplo da retórica da *“política como a arte do possível”*; e de outro lado, para evitar uma abordagem que sobredimensione o papel do

¹² A importância dos dirigentes estatais como agentes do processo deve ser admitida mesmo nas abordagens que privilegiam os elementos externos para explicar o processo de reformas, como é o caso da pesquisa de Cruz (2007), que foca a atenção no processo de reestruturação econômica global, afirmando que embora em muitos casos sejam ações de atores privados que estão na origem do processo, *“na esfera nacional a definição de um novo conjunto de regras institucionais requer, quase sempre o endosso- grifo meu- do Estado, sob forma de leis, decretos ou simples regulamentações baixadas por segmentos do aparelho estatal como matéria de rotina administrativa”* (CRUZ, 2002, p. 34).

“ambiente institucional” sobre as ações dos agentes, descuido que o institucionalismo mais estrito parece sempre propenso a cometer.

Portanto, de acordo com a leitura aqui sugerida, é apenas apontando para a importância das decisões – portanto, opções – tomadas pelos dirigentes estatais que se podem extrair as consequências da máxima “Estado como problema e solução”; isto é, do fato de que o protagonismo estatal era elemento indispensável na condução das reformas orientadas para o mercado e das políticas de estabilização. Em suma, afirma-se aqui que a importância do protagonismo do Estado brasileiro na implementação e condução das políticas de ajuste – exigidas pelos credores privados internacionais e FMI, que sem dúvida possuíam alto poder de barganha, influência e ingerência na política econômica nacional – implica em olhar para o protagonismo dos dirigentes do Estado Brasileiro, *“Who will need to consent to the actions to be taken, and also to implement and sustain them”* (LEFTWICH, 2010, p. 97). Essa consideração permite, além de tudo, sublinhar a natureza política das reformas conduzidas no Brasil.

O desafio teórico que se coloca é, portanto, o de equacionar da melhor maneira possível as diferentes variáveis que incidem sobre um processo que é ao mesmo tempo político e econômico; um processo de mudanças onde a “emergência econômica” (SOLA, 1995) traz à tona a centralidade da política ao mesmo tempo em que a política é operada justificando-se – quase em sua totalidade – a partir da “lógica” econômica¹³.

Assim, além do papel estruturante das instituições, importa olhar para a maneira como os agentes que tomam as principais decisões – escolhas – formam suas preferências, que derivam tanto de pressões de grupos externos¹⁴ quanto de convicções teórico-científicas. Portanto, embora possa

¹³ Procurar-se-á demonstrar como a “ordem do discurso” dos principais dirigentes do Estado brasileiro ao longo dos governos Cardoso é pautada pelas necessidades (supostamente técnicas, neutras e indiscutíveis) da economia.

¹⁴ Essa afirmação, num primeiro momento, parece contradizer a noção de Skocpol de “Estado como um ator”, isto é, que parte de ideia de que seus agentes são capazes de definir seus objetivos a partir de suas prioridades e não como mera resposta a demandas sociais. Defendo aqui uma leitura que permita apreender o “Estado como uma ‘instituição’ dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão” (CODATO & PERISSINOTO, 2010, p. 26) sem, entretanto, rechaçar a

parecer certo ecletismo a pretensão de harmonizar diferentes abordagens do problema, privilegiando convenientemente aqueles aspectos que “sirvam” a determinado propósito, aceitamos esse risco porque esta pesquisa é movida mais por um interesse histórico do que propriamente teórico. Não é intenção aqui equacionar antigas controvérsias das ciências sociais tais como agência ou estrutura, nem as menos antigas controvérsias da ciência política sobre a determinação das instituições sobre o cálculo político etc. A escolha de uma única abordagem em meio a outras – e que dividem o campo científico em sub-áreas especializadas – não é o procedimento aqui buscado, nem como ponto de partida, nem como ponto de chegada da pesquisa. A tentativa de mesclar diferentes abordagens deve-se apenas à inclinação do pesquisador à ideia de que é possível operacionalizar certas ferramentas analíticas sem, no entanto, endossar por completo o conjunto de proposições de uma ou de outra matriz teórica.

Não por outro motivo, endossa-se aqui a ideia de que:

[...] há razões analíticas e práticas para integrar as perspectivas da sociologia política, com seu foco na formação das preferências dos atores e a da ciência política, que privilegia as instituições como mecanismo de agregação daquelas preferências, além da perspectiva da economia (SOLA, 1995, p. 13).

Sistematizando o conjunto de reflexões efetuadas até aqui, pode-se dizer que o objeto da presente pesquisa é, do ponto de vista histórico, compreender a relação que o Plano de estabilização econômica estabeleceu com as propostas de reforma institucional e de gestão da década de 1990. Do ponto de vista metodológico, o ponto de intersecção entre esses dois projetos será observado a partir da configuração das estruturas administrativas responsáveis pela coordenação das finanças públicas, testando a hipótese de

abordagem “societalista” dos processos políticos, como, no limite, o trabalho de Skocpol pode ser lido.

“coordenação e centralização” (HAGGARD e KAUFMAN, 1993) e a partir da noção de capacidade (SKOCPOL) no sentido de “disponibilidade de recursos e margem de manobra para sua alocação”. A pergunta levantada, neste sentido, é como e porque o fortalecimento institucional pretendido pelo governo Cardoso pretendia servir ao primeiro projeto (estabilização) em detrimento do segundo (reformas institucionais e de gestão).

Diante disso, as páginas que se seguem buscarão traçar um panorama do governo Cardoso, demonstrando as prioridades que aquele governo possuía, o que implica em olhar para a maneira como o projeto foi montado, quem eram seus idealizadores e que tipo de recursos institucionais buscavam arregimentar para si, produzindo conflitos com outros interesses e projetos surgidos dentro do próprio governo.

1.1 - Montagem da equipe e inserção nos aparelhos do Estado

Curiosa a vida. Eu sempre olhara para a economia pelo viés sociológico das questões estruturais. De repente, tive que entrar em cena em um momento no qual o desafio a ser enfrentado requeria medidas ortodoxas de política fiscal e de política monetária, sem contar negociações com os banqueiros internacionais para pôr fim à desafortunada moratória de 1987. (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A arte da política).

Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro da Fazenda em 20 de maio de 1993 pelo então presidente Itamar Franco, que lhe conferiu “carta branca” (PRADO, 2005, p. 62). Cardoso, que recebeu a notícia de sua nomeação durante viagem que fazia aos E.U.A na função de Ministro das Relações Exteriores, retornou ao Brasil imediatamente e empenhado em formar uma equipe em torno de si. Como relata Maria Clara R.M do Prado, *“Ainda nos Estados Unidos, havia conversado com Pedro Malan sobre a negociação da dívida externa e pediu que ele o ajudasse”* (PRADO, 1995, p.

63). Os primeiros nomes contatados pelo recém nomeado ministro foram Edmar Bacha, da PUC- Rio, e o antigo formulador da complexa proposta que desenvolvia a noção de inflação inercial e propunha a moeda indexada, plano que ficou conhecido como Larida, André Lara Resende. Este, neste momento, rechaçou a possibilidade de voltar ao governo¹⁵ porque *“estava ajudando a montar um banco e não podia assumir outro compromisso”*, (PRADO, 2005, p. 63) o que não o impediu de ajudar informalmente e manter constantes conversas com o Ministro Cardoso.

O primeiro discurso de Cardoso como ministro da Fazenda, redigido no mesmo dia de seu retorno ao Brasil, já sintetizava o que viria a ser a prioridade de sua gestão ao afirmar que *“o problema central do Brasil era a inflação, que a dificuldade maior não estava no setor privado e sim no setor público, que o Estado estava uma desordem [...]”* (idem, p. 63). Ainda no período de montagem da equipe, Edmar Bacha sugeriu a Cardoso o nome de Winston Fritsch, também da PUC do Rio de Janeiro, para assumir o cargo de secretário de política econômica. Este aceitou e chamou Gustavo Franco, que tornar-se-ia secretário-adjunto de política econômica da Fazenda e, posteriormente, já no primeiro mandato presidencial de Cardoso, presidente do Banco Central. Como afirma Prado, *“Eram os ‘puquianos’ de volta ao poder”* (PRADO, 2005, p. 65).

O processo que se seguiu à nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o ministério da Fazenda foi de intensa atividade, já que a equipe foi rapidamente montada. Em 1993 já se reuniam Edmar Bacha, Winston Fritsch, Gustavo Franco, Murilo Portugal (secretário do tesouro nacional), Clóvis Carvalho, que era o coordenador das discussões da equipe, além de André L. Resende e José Roberto Mendonça de Barros. *“Como queremos ver o Brasil em dezembro de 1994”* foi a pergunta lançada em uma dessas reuniões. O primeiro ponto levantado foi a privatização: *“Era preciso vender as estatais para*

¹⁵ O chamado Plano Larida tratava-se na verdade do paper “Inflação Inercial e reforma monetária no Brasil” elaborado por Pêrsio Arida e André Lara Resende em 1984. Fora redigido originalmente em inglês e apresentado em Washington em conferência promovida pelo *Institute of International Economics*. As idéias discutidas pelo Larida possuíam auto nível de complexidade técnica e buscavam desenvolver algumas noções discutidas anos antes por Mario Henrique Simonsen, que havia introduzido o termo “realimentação inflacionária” para discutir fenômeno semelhante. As propostas de Resende e Arida foram parcialmente adotadas no fracassado Plano Cruzado em 1986.

aliviar o desequilíbrio patrimonial do Estado. [...] matar os grandes passivos com grandes ativos” (PRADO, 2005, p. 71).

Pedro Malan, que aceitou de prontidão o pedido de Cardoso, assumiu a negociação da dívida externa e, já no dia 4 de Junho, enviou de Washington, via fax, uma longa mensagem para Gustavo Franco (então subsecretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda). Conforme relata Maria Clara Prado, *“As sugestões de Malan focavam a necessidade de um acordo do tipo stand-by (ou outro assemelhado) com o FMI, o que exigiria compromissos concretos do governo com o ajuste fiscal”* (PRADO, 2005, p. 68).

Ainda em 1993 lançou-se uma importante medida, que já sinalizava a orientação dos economistas do Real e pode ser lida como a tentativa de demonstrar a aceitação do “compromisso concreto com o ajuste fiscal”. O Plano de Ação Imediata (PAI) continha a trajetória básica para a gestão de Cardoso na Fazenda e diagnosticava a inflação como produto da “desordem financeira e administrativa do setor público”, apoiando medidas de contenção fiscal como, por exemplo, a limitação em 60% da participação dos salários do funcionalismo público nas despesas correntes da União. A passagem seguinte é clara por revelar a maneira como as questões econômicas se concatenavam no raciocínio dos economistas da PUC:

Diante das enormes desigualdades no país, só havia um caminho a percorrer: gerar emprego e aumentar a renda, mas isso dependia do crescimento do PIB, que dependia de investimento, e que, por sua vez, dependia da estabilidade, que, por fim, dependia do ajuste das contas do governo (PRADO, 2005, p. 75).

Como fica claro, o PAI funcionou como uma espécie de “testamento antecipado” (PRADO, 2005, p.79), onde se explicitava a necessidade de mudanças nas “bases do Estado”, onde a privatização e as chamadas reformas

estruturais eram o carro chefe do projeto¹⁶. A estratégia do então ministro da Fazenda para “refundar o Estado” era, do ponto de vista institucional, ocupar os principais postos econômicos do Estado a fim de que sua equipe lograsse implementar ações coordenadas. É por conta disso que Cardoso retorna, poucos meses depois, a chamar André Lara Resende para integrar oficialmente a equipe, como revela a passagem abaixo:

A situação é grave, nós não temos saída, temos de fazer um programa de estabilização e gostaria que você pensasse e estruturasse o programa que nós vamos ter que fazer em algum momento, mas não gostaria que você atrapalhasse o trabalho de reorganização fiscal que o Bacha está montando com o (Winston) Fritch e o Gustavo (Franco) lá no Ministério da Fazenda (PRADO, 2005, p. 83).

O trecho acima é uma transcrição da fala que Fernando Henrique Cardoso dirigiu a André L. Resende no dia 27 de Junho de 1993. Na ocasião, o economista indagou se Cardoso pretendia se candidatar à presidência a fim de consolidar a almejada estabilidade, o que dependia de um cenário de longo prazo. As pretensões eleitorais de Fernando Henrique ainda não tinham sido assumidas naquele momento, embora tenham se tornado explícitas pouquíssimo tempo depois¹⁷. Na verdade, é comum e razoável a interpretação de que a implementação da reforma monetária e o controle da inflação a curto prazo eram o grande trunfo eleitoral de Fernando Henrique.

¹⁶ Posteriormente a equipe econômica produziria um documento formal e mais completo (porque incluía a proposta de reforma monetária), explicitando as bases do Plano Real. Esse documento foi assinado por Fernando Henrique Cardoso e enviado ao então presidente, Itamar Franco, no formato exposição de motivos. (Exposição de motivos nº 395). Dada sua importância, será analisado em separado mais adiante.

¹⁷ Já em 18 de Agosto de 1993 Cardoso lançava as perspectivas políticas da reforma monetária para sua equipe: “*Temos que encarar com realismo o que precisa ser feito, precisamos de resultado; se pudermos derrubar a inflação num prazo adequado teremos condições de ganhar a eleição*” (PRADO, 2005, p. 152). Esta passagem apenas atesta a veracidade da máxima “*Os políticos querem ser eleitos e reeleitos*” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006).

Ao longo do segundo semestre de 1993, o ministro Fernando Henrique passou a reunir regularmente a equipe econômica em sua própria residência, em Brasília. Sua estratégia de obter controle sobre os principais postos do Estado fica clara quando, numa dessas reuniões (noite do dia 13 de agosto de 1993), por ocasião da demissão do presidente do Banco Central, Paulo Cesar Ximenes, Cardoso chama Pedro Malan e André Lara Resende e explica seu temor de que houvesse uma “crise” caso não lograsse fazer o sucessor de Ximenes. *“Eu tenho que fazer um presidente do Banco Central que seja inequivocamente visto como uma pessoa minha”* afirmou Cardoso a Malan e Resende. E acrescentou: *“É um de vocês, não tem outro jeito”* (PRADO, 2005, p. 130). Resolveu-se ali que Pedro Malan, que estava prestes a concluir o processo de negociação da dívida externa com os credores internacionais, assessoraria a presidência do Banco Central, e Andre Lara Resende assumiria a fase final de negociação com os credores. Como é sabido, a função de negociação com os credores internacionais colocava André L. Resende em contato direto com os grandes banqueiros internacionais, ampliando uma rede de contatos externos. Chama atenção o fato de que, em curto espaço de tempo, este economista abandonou o governo e voltou a operar no mercado, sobretudo no mercado de câmbio, tornando-se sócio da DTVM Matrix¹⁸.

Pedro Malan assumiu formalmente a presidência do Banco Central em 10 de setembro, na companhia de Gustavo Franco como diretor da área externa. Aos poucos, Cardoso ia acomodando sua equipe nos postos cruciais do Estado, que passaram a ser cada vez mais, em tempos de “globalização financeira”, aqueles que lidam com as políticas monetária e fiscal. A autonomia que os economistas da equipe possuíam dentro do Estado era advinda, do

¹⁸ De acordo com Luís Nassif, a DTVM Matrix foi criada exclusivamente para aproveitar o momento, apostando na apreciação do real, que de fato sofreu enorme apreciação após seu lançamento. *“Com capital de R\$ 14 milhões, passou a ter uma carteira de R\$500 milhões. Seu principal sócio era André Lara Resende. No segundo semestre de 1994 o Matrix seria o batedor, para um grupo restrito de bancos de investimento que apostaram pesadamente na apreciação cambial [...]”* (NASSIF, 2007, p. 199).

ponto de vista institucional¹⁹, do poder delegado ao ministro da Fazenda, que, a respeito disso, chegou a afirmar:

O fato de termos um presidente fraco ajuda, não atrapalha. O Itamar vai autorizar que se faça o que for necessário. Com relação ao Congresso, quanto mais no chão, melhor, nosso compromisso com as medidas fiscais é definitivo, nós vamos administrar as pressões políticas (PRADO, 2005, p. 152).

Entretanto, em contraste com a forte autonomia que a equipe de economistas do Real desfrutava dentro dos órgãos do Estado, já que a eles cabia definir as novas regras do jogo, negociar as condições de reescalonamento da dívida externa, definir as regras das privatizações entre outras mudanças fundamentais, sua autonomia frente às agências internacionais e aos credores não era tão grande. Na verdade parece possível afirmar que esses economistas gozavam de autonomia operacional e de autoridade, mas de reduzido poder diante do mercado financeiro mundializado.

Sobre essa questão, Lourdes Sola procura lançar mão das noções weberiana de poder e autoridade governamental para discutir o papel do Banco Central. Simplificadamente, o Banco Central exerceria poder – *“Probabilidade de, dentro de uma relação social, impor vontade própria”* (WEBER, 2010) – ao realizar operações no mercado aberto, *“apoando-se numa constelação de interesses para obter as respostas desejadas”* (BENDIX apud SOLA, 1995). Já a autoridade governamental se daria mediante as prerrogativas legais do Banco Central (autoridade monetária) em determinar as regras do sistema financeiro, como, por exemplo, o compulsório recolhido dos bancos comerciais nacionais. Essa distinção nos serve, ainda que não criteriosamente, para pensar o papel da autoridade monetária (que, vale dizer, estava em 1993 ainda em processo de consolidação) frente às agências internacionais e banqueiros credores. Transpondo essa noção para as relações externas, podemos afirmar

¹⁹ Essa concentração de poder pode ser explicada pela conjuntura de “emergência econômica”, que exigia políticas de estabilização de preços e reformas estruturais Cf. SOLA, 1995.

que os dirigentes da política econômica nacional possuíam autoridade governamental, já que possuíam soberania para determinar e implementar suas próprias regras, mas possuíam reduzido poder, em duplo sentido: pouco poder de influenciar o comportamento da enorme massa de capital financeiro desregulado (fluxos de liquidez) e pouca margem de manobra para escolher o conteúdo de suas políticas, dada sua condição de país devedor e que via esgotadas suas bases de financiamento interno²⁰.

Nesse conturbado período, a equipe de economistas da PUC fazia constantes viagens a Washington, onde, na condição de devedores, negociava as condições de pagamento da dívida externa e apresentava o plano de estabilização que estava sendo elaborado. Mesmo com livre trânsito em Washington, com o domínio do idioma inglês (os pappers eram escritos primeiramente em inglês), e com certa familiaridade com alguns dos economistas do FMI e do tesouro Americano, as negociações não pareciam ser as mais fáceis. Uma das maiores dificuldades relatadas foi a de conseguir um acordo com o FMI, do qual dependia a liberação de bônus por parte do tesouro Americano para reescalonar a dívida brasileira. Stanley Fischer, economista do MIT- Massachusetts Institute of Technology (onde a maior parte dos economistas da PUC-Rio também havia feito suas pós-graduações) e amigo de muitos da equipe, trabalhava na época como assessor de Lawrence Summers, então subsecretário para assuntos internacionais do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos²¹. Certamente a proximidade entre Fischer e os economistas do Real e o fato de terem estudado na mesma instituição funcionava como elemento facilitador das negociações. A isto Maria Rita Loureiro chamou “internacionalização da formação acadêmica”²², o que teria

²⁰ Essa reduzida margem de manobra para definir política econômica, agravada pelo fato do país encontrar-se em situação de devedor e com abalada credibilidade, era fruto de um processo que havia se intensificado já na década de 1980 e que trazia consigo uma certa atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais e a prevalência de estruturas de decisão transnacionais. (FURTADO, 1992). O resultado seria, portanto, a perda de governabilidade (econômica).

²¹ Stanley Fischer posteriormente se tornaria diretor executivo do FMI.

²² “O Instituto de Economia da UNICAMP, por exemplo, é o menos “internacionalizado”, pois apresenta a percentagem mais baixa de docentes formados no exterior [...] A PUC do Rio e a EPGE (FGV), por outro lado, apresentam os números mais elevados de professores formados nos Estados Unidos: mais de 82% na PUC e 86% na EPGE” (LOUREIRO, 1997, p. 69).

sido um mecanismo crucial para a legitimação dessa “nova elite dirigente” (LOUREIRO, 1997).

Para Loureiro, a consolidação de um sistema internacionalizado de formação acadêmica funciona como um mecanismo crucial para a credibilidade e, por consequente, para a legitimidade das decisões tomadas pelo economista que ocupa postos decisórios no aparelho de Estado. Quanto mais integrado ao circuito internacional, maior a facilidade que encontrarão para levar a cabo as negociações com os organismos internacionais. Essa constatação, que não se restringe ao Brasil, leva Centeno a falar em uma “*rede continental de graduados nas universidades de Harvard, Chicago e Stanford*” [e que] tem sido estabelecida na América Latina entre o mundo dos negócios e os ministérios, espalhando a nova mentalidade de mercado (CENTENO, 1994 apud LOUREIRO, 1997; p.82-83).

O ponto que se busca aqui ressaltar é que, em que pese a legitimidade acadêmica de que os economistas gozavam frente às agências internacionais, sua margem de manobra para definir o conteúdo de suas decisões encontrava obstáculos muito concretos, resultantes, pelo menos em parte, de sua posição de devedores. É neste contexto que o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique, recebeu (em 14 de setembro de 1993), uma carta via fax de Lawrence Summers, na qual este dava grande ênfase ao processo de privatização e recomendava providências no sentido de alterações Constitucionais e rapidez nas medidas de ajuste fiscal, chegando ao ponto de recomendar “*o possível desaparecimento de dois ministérios e a drástica redução nas transferências voluntárias do governo federal para estados e municípios*” (PRADO, 2005, p. 153-154). Por fim, Summers frisava a necessidade de que o Brasil fechasse um acordo com o FMI para que o tesouro dos Estados Unidos desse respaldo ao programa. Suas palavras foram transcritas por Prado e deixam bastante claro que, apesar do enorme poder de que a equipe econômica gozava internamente, no cenário internacional suas medidas precisavam passar pelo crivo do Fundo Monetário Internacional e pelo

Tesouro Americano, os avalistas em última instância dos processos de ajuste impostos aos países periféricos²³.

O aval do FMI é necessário para mandar um sinal decisivo de suas intenções aos mercados financeiros. Uma vez feito o acordo com o FMI, o Tesouro dos E.U.A estaria preparado para emitir bônus de 30 anos com cupom zero necessário para dar suporte ao seu programa de redução da dívida com os bancos comerciais internacionais (SUMMERS *apud* PRADO, 2005, p. 154-155).

Uma reflexão sobre o exposto acima exige que se leve em conta uma série de fatores se quisermos evitar conclusões deterministas. Isto porque se, por um lado, as exigências externas (dos mercados ou das agências internacionais, como FMI) devem ser consideradas, já que produzem fortes restrições nas escolhas e decisões dos dirigentes do Estado Brasileiro, o próprio Estado não é um agente meramente passivo, que dá respostas a demandas ou exigências externas. Defende-se aqui que o Estado, sobretudo em momentos nos quais protagoniza processos de transformação (EVANS, 1993), como era o caso dos ajustes estruturais, deve ser visto como um ator e como instituição (SKOCPOL, 1985). E isto implica em considerar duas coisas:

1) O Estado deve ser visto como uma organização, um complexo de aparelhos cujo modo de articulação interna não apenas molda ações e determina a extensão de poder deste ou daquele aparelho como também permite admitir a autonomia de iniciativa governamental. Disso deriva algo fundamental: a forma como se configuram esses aparelhos exerce influência

²³ Muitas análises que tomam as reformas econômicas da década de 1990 como meras “respostas” às imposições dos E.U.A são tidas como deterministas ou, por vezes, conspiratórias. Esta pesquisa parte da recusa em atribuir a um único fator (interno ou externo) a explicação causal de um complexo e contínuo processo de mudanças. Entretanto, a recomendação direta, via fax, de um funcionário do Tesouro Americano, para que o governo brasileiro faça reformas constitucionais ou extinga ministérios demonstra um grau de ingerência externa por vezes subestimado quando o assunto é anos 1990.

decisiva nas ideias, ações e, sobretudo, na extensão do poder da elite estatal (SKOCPOL, 1985).

2) O sistema de aparelhos estatais é ocupado por agentes técnicos e políticos, que possuem determinados interesses e/ou apoiam-se em determinado tipo de pensamento técnico-científico a fim de guiar suas decisões. Tem-se assim uma tecnoestrutura estatal (IANNI, 1996). Esta noção diz respeito a uma estrutura de poder que se apoia em organizações burocráticas e a determinado tipo de pensamento. De acordo com Ianni, “[...] a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo” (idem, p. 315).

Conforme se procurou demonstrar acima, a estratégia do plano de estabilização era, do ponto de vista institucional, ocupar os aparelhos econômicos do Estado, redefinir suas estruturas e funções e aplicar suas ideias²⁴. Redefinir, portanto, a “tecnoestrutura estatal”. (IANNI). Para demonstrar isso se faz necessário discutir algumas funções que determinados aparelhos de Estado adquiriram, como e por que alguns órgãos foram extintos, outros criados, em suma, demonstrar alterações na estrutura organizacional dos aparelhos de Estado, aquilo que poderíamos chamar simplesmente de “reforma do Estado”. Mas, antes disso, convém esboçar brevemente a origem e os fundamentos sobre os quais se apoiam os técnicos que ocuparam os principais postos do Estado e procuraram elaborar, implementar e controlar a política econômica brasileira nos anos 1990.

1.2 - Orientação teórica dos dirigentes das reformas econômicas

A equipe de economistas que o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso reuniu para formular o plano de estabilização que se tornou o carro chefe dos seus dois mandatos se constituiu predominantemente de

²⁴ O termo mais usado pelos economistas do Real era “diagnóstico”. As metáforas com a medicina eram constantes em seu vocabulário.

economistas da PUC do Rio de Janeiro, como já demonstrado. Sobre isso convém fazer uma breve digressão histórica.

Há no Brasil uma cisão dentro do campo acadêmico da ciência econômica, que se reflete tanto em suas posições teóricas e científicas quanto nas estratégias de carreira de seus profissionais (LOUREIRO, 1997). Embora as ideias e posições teóricas tenham se desenvolvido e se complexificado em suas ramificações, podemos nos remeter à antiga polêmica, travada nos anos 40, entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín a fim de captar a essência da divisão. Conhecida como “controvérsia sobre o planejamento econômico”, a discussão girava em torno da controvérsia entre, de um lado, ampliação da intervenção estatal na economia, por meio do planejamento econômico e proteção à indústria nacional, posição defendida por Simonsen, que não por acaso, era membro e relator do Conselho Nacional da Política Industrial e Comercial (CNPIC) e, de outro lado, a defesa de reformas nas áreas monetária e fiscal, a restrição da atuação do Estado na economia e a rejeição das propostas de planejamento e intervencionismo, em suma, a defesa dos princípios do liberalismo econômico, cujo defensor, Eugênio Gudín, possuía posição de destaque no meio acadêmico²⁵.

Já nos anos 1950, a posição liberal defendida por Gudín enfrentaria severos ataques da escola de pensamento que procurava consolidar-se na América Latina, a CEPAL, cujos representantes mais proeminentes foram Raul Prebisch e Celso Furtado. As teses cepalinas são bastante conhecidas e não cabe aqui apresentá-las. Cumpre apenas frisar que, ao reacenderem o debate, que, em linhas gerais, pode ser resumido em liberalismo X planejamento, a CEPAL defendia politicamente este último e produzia análises que privilegiavam os processos políticos e históricos da América Latina, em franca contraposição ao formalismo matemático privilegiado pelos economistas liberais. Igualmente relevante é apontar para o fato de que, em contraposição aos economistas chamados “monetaristas”, que, via de regra faziam suas pós-graduações em programas de economia dos E.U.A (LOUREIRO, 1997) e, não

²⁵ O debate travado entre Simonsen e Gudín encontra-se disponível na íntegra no site do IPEA, sob o título “A controvérsia do planejamento na economia brasileira”. Texto disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Simonsen_Vol.2.pdf.

raro, ocupavam postos nos organismos internacionais, a exemplo do próprio Gudin, que fora membro diretor do Banco Mundial e do FMI (IPEA, 2010), os representantes da CEPAL faziam uma abordagem de caráter mais nacionalista e buscavam marcar uma posição de autonomia, tanto política quanto teórico-científica, frente aos E.U.A. (idem, p. 44). Em suma, na década de 1950, a cisão no campo dos economistas ficou conhecida como a “*disputa entre monetaristas e estruturalistas*”, termos que, aliás, foram cunhados pela própria CEPAL, como demonstra Maria Rita Loureiro:

É no bojo desses debates que o grupo cepalino denomina “monetaristas” os membros da FGV, na medida em que privilegiavam os fatores monetários na análise da causa da inflação, e chamavam a si próprios de “estruturalistas”, porque procuravam apreender os determinantes estruturais do processo inflacionário (LOUREIRO, 1997, p. 45-46).

O departamento de economia da PUC do Rio de Janeiro segue, como é sabido, uma linha de pensamento econômico mais afinada com a chamada ortodoxia, e que teve como principais expoentes no Brasil nomes como Eugênio Gudin, Otávio Gouvêa de Bulhões e Mario Henrique Simonsen. Pertencentes à chamada vertente monetarista, ou “fiscalista”, orientação macroeconômica que sempre privilegiou a noção de estabilidade em detrimento das noções de “crescimento” ou “desenvolvimento”, esses renomados economistas, que ocuparam postos chave nos aparelhos econômicos do Estado ao longo das décadas de 40, 50 e 60, e protagonizaram importantes debates nacionais, opunham-se aos chamados “desenvolvimentistas”, que predominavam em instituições como UFRJ e UNICAMP. Estes últimos partiam de uma matriz de pensamento estruturalista, com raiz na CEPAL. Deve-se esclarecer, no entanto, que o departamento da PUC do Rio rompia com algumas orientações do pensamento monetarista mais ortodoxo, que abrigava principalmente a Pós-Graduação da FGV do Rio. Portanto, embora compartilhassem a ideia de que a estabilidade era condição

sine qua non para o crescimento sustentado e responsável, os economistas da PUC do Rio não podiam ser confundidos com os representantes da ortodoxia “pura”, pois:

diferentemente dos ‘chicaguianos’ que permaneceram encastelados na Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV do Rio, boa parte do pessoal que fez o doutorado em economia no Massachusetts Institute of Technology (MIT) foi para a PUC do Rio (*PRADO, 2005, p. 65*).

Portanto, ao mesmo tempo em que podemos afirmar que os economistas da PUC-Rio têm como inspiração os autores da ortodoxia, esta afirmação deve ser relativizada, até porque as medidas adotadas para conter a inflação possuíam vários elementos que rompiam com a visão ortodoxa clássica, como é o caso dos Planos Cruzado, que adotava medidas heterodoxas, como, por exemplo, congelamento de preços, e o próprio Plano Real. Ou seja, por aproximação ou didatismo, podemos afirmar que os economistas da PUC estão muito mais influenciados pelo formalismo matemático de Mário Henrique Simonsen do que pela crítica histórica de Celso Furtado. Entretanto, suas orientações não são tipos puros, pois mesclam elementos que remetem a autores que vão de Milton Friedman a Keynes²⁶. Certamente, a complexidade da economia real, ou, em particular, da economia brasileira e seus processos inflacionários, favoreceu, sobretudo a partir da década de 1980, o surgimento de novas clivagens entre os economistas. Assim:

o debate teórico acerca da natureza da inflação brasileira fez emergir três orientações: além da visão monetarista ortodoxa,

²⁶ Apenas a influência da economia marxista é rejeitada pela maior parte destes economistas. Gustavo Franco, por exemplo, rechaça explicitamente a validade da teoria marxista para explicar ou para agir sobre a realidade (FRANCO, 1999).

já bastante conhecida, apareceram, nos meios acadêmicos que a ela se opunham, a corrente inercialista (tanto na visão de Francisco Lopes quanto na de André Lara Resende e Pêrsio Arida, todos da PUC-Rio) e a visão pós-Keynesiana da inflação, cunhada por Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzzo, professores da UFRJ e Unicamp, respectivamente (BIER, PAULANI & MESSEMBERG *apud* LOUREIRO, 1997, p. 83).

Como é sabido, o Plano Real adotou a chamada visão inercialista da inflação. Inspirada no plano Larida, a reforma monetária, que previa a introdução do mecanismo da URV e visava, entre outros pontos, reestabelecer o equilíbrio relativo de preços, foi adotada já em 1994 e logrou extinguir o caráter inercial da inflação. Como já afirmado, é importante esclarecer que havia diferenças significativas entre a ortodoxia convencional e o pensamento dos economistas da PUC-Rio para que não incorramos em reducionismos ou simplificações. É necessário também atentar para o fato de que as medidas adotadas pela reforma monetária que implementou o Real não eram derivadas do plano teórico de uma maneira “pura”, já que eram sucessoras de outras tentativas (não bem sucedidas) de estabilização, o que demonstra que as decisões de políticas públicas são influenciadas pelas ideias e paradigmas teóricos e também pela “aprendizagem social” (HALL, 1993 *apud* LOUREIRO, 1997).

Em que pesem as divergências de interpretação do processo inflacionário brasileiro, é possível deslocar o nível da análise de modo que se torne apreensível um elemento importante e que tanto os economistas da UFGV como os elaboradores do Plano Real possuíam em comum. Isto é, se deslocarmos a análise das minúcias teóricas, das discordâncias mais pontuais que diziam respeito à interpretação da inflação, às tablitas, mecanismos de controle de preços, níveis de variação do câmbio etc.(o que, ademais, dividia e produzia conflitos dentro da própria equipe do Real, a exemplo de Francisco

Lopes, que prematuramente abandonou a equipe) e procurarmos captar o caráter mais geral da orientação desses economistas, é possível perceber, por exemplo, por que havia um claro distanciamento entre eles (tanto a versão mais ortodoxa da FGV como os da PUC-Rio), e os neo-keynesianos da UNICAMP, mas, sobretudo, entre aqueles e as orientações herdeiras da CEPAL e de Celso Furtado; Esse distanciamento era, sobretudo, de caráter político²⁷.

Um claro exemplo dessa diferença de posições pode ser tirado do fato de que Celso Furtado chegava a cogitar, na década de 1980, a razoabilidade de uma moratória da dívida externa, pois compreendia que tanto as condições em que ela foi contraída, mas, sobretudo, as condições de pagamento impostas por seus credores, acarretariam graves custos sociais. Por outro lado, os economistas do Real e o próprio Fernando Henrique Cardoso viam a moratória como uma medida “desarrazoada”, pois prejudicava a credibilidade do Estado Brasileiro, elemento essencial no modelo macroeconômico gestado pela equipe do governo Cardoso²⁸.

A noção de credibilidade é central para todo o exposto nesta pesquisa e, portanto, convém desde logo transcrever o que ela significa para a equipe do Plano Real. Tomemos uma definição de um dos principais mentores da reforma monetária que introduziu a nova moeda:

Enquanto o Estado for percebido como digno de crédito, o sistema de moeda-abstrata, não conversível, funciona exatamente como o sistema com moeda-mercadoria. [...] Todo este complexo sistema

²⁷ A discordância política pode ser, ela mesma, fruto de posições epistemológicas e metodológicas diferentes, bem como fruto de experiências pessoais, distintos processos de socialização ou de posição de classe etc. Inúmeras são as explicações possíveis e suas dimensões não são, obviamente, categorias estanques.

²⁸ Em que pese o argumento de que a moratória decretada pelo governo Sarney tenha prejudicado as fontes externas de financiamento, a obseção da equipe de Cardoso pela “boa imagem” frente aos organismos internacionais fica clara quando, na ocasião em que Itamar sugeriu o nome de Paulo Nogueira Batista Jr para o cargo de diretoria da Área Internacional do Banco Central, a sugestão foi rechaçada pela equipe, que alegou que este economista era “crítico” ao FMI. *“Naquele momento, Malan não se sentia nada confortável com a ideia de ter Paulo Nogueira ao seu lado nas conversas com os banqueiros internacionais”* (PRADO, 2005, p.47).

está baseado, em última instância, na credibilidade do Tesouro para saldar seus débitos. Quando há desconfiança na capacidade de transformar a promessa de pagar do Tesouro em títulos de débito com maior credibilidade, há um gradual desmoronamento do sistema (RESENDE, 1995).

Por fim, cumpre mencionar um último traço característico dos economistas do Plano Real. Trata-se de algo que comumente é encontrado em seus discursos, a saber; a alegação de uma neutralidade científica e, por consequente, a defesa do interesse comum. Dessa maneira, esses economistas, nas reduzidas páginas que suas análises dedicam a discussões históricas, apontam as simbióticas, e quase sempre perversas, relações que o poder político e os grupos econômicos estabeleceram ao longo do regime pós-64. Nesse sentido suas posições não são antagônicas às produzidas pelos economistas herdeiros da CEPAL ou de matriz pós-Keynesiana. Aqui se incluem também as análises do sociólogo Fernando Henrique, pois todas essas escolas de pensamento possuíam algo em comum: Eram contra o regime instaurado pelo golpe militar de 1964. A denúncia do favoritismo, corporativismo, rent-seeking e da supressão das liberdades políticas lhes é algo comum. Entretanto, findo o regime ditatorial, suas posições passam a ser conflitantes ou mesmo antagônicas. E, no que diz respeito aos economistas da PUC-Rio, o diagnóstico da crise do Estado e a ideia de que o setor público deveria cortar seus gastos, sanar suas dívidas e cessar subsídios a grupos economicamente poderosos se torna quase uma obseção. Estes economistas viam qualquer medida de proteção à indústria nacional, subsídios a determinados setores ou vinculação de receita para determinados fins, como algo extremamente prejudicial à saúde do Estado. Por isso, o comentário de Gustavo Franco sobre a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), mecanismo que previa a desvinculação de receitas da União, é o de que *“desvincular é fazer público o dinheiro público”* (FRANCO, 1999, p. 269).

Sua missão declarada era sanar o Estado, extirpar uma série de manipulações contábeis a fim de *“despolitizar a moeda”*. Em suas análises, o lema de que o Estado não deve imprimir moeda para financiar gastos nem

pagar dívidas tornar-se-ia dogma. Gustavo Franco defendia explicitamente a privatização de todos os bancos públicos, incluindo Banco do Brasil e Caixa Econômica, pois, em seu entender, bancos públicos sofrem maléficas interferências políticas, são mal administrados e emprestam dinheiro irresponsavelmente, prejudicando as contas do Tesouro, que, invariavelmente é chamado a sanar os prejuízos²⁹. Na orientação de Franco, nem os órgãos representativos do setor industrial são bem vistos, porque defenderiam interesses parciais e, ao clamarem pelo protecionismo estatal, se colocavam contra a estabilidade. Essa posição fica muito clara quando Franco, em discurso de despedida do Banco Central (após sua desastrosa política cambial, considerada por muitos como responsável pelo impressionante aumento da dívida pública) se refere à FIESP como *“negra torre de mármore construída com dinheiro dos impostos que incidem sobre o emprego, aquele monumento vivo ao Custo Brasil”* (FRANCO, 1999, p. 277).

O exposto acima visa esboçar brevemente o substrato técnico-científico que respaldou a condução das políticas de ajuste implementadas no Brasil na década de 1990. De maneira sintética, podemos extrair alguns elementos centrais e que nos servirão para construir a argumentação aqui proposta: Os economistas liberais compartilhavam um certo antinacionalismo, antiprotecionismo e uma aversão ao jogo de interesses do mundo político. Não pareciam ver com bons olhos nem os políticos profissionais e o jogo parlamentar, que invariavelmente não compreendiam suas elaborações técnicas e atrapalhavam o processo de reformas, assim como não nutriam grande simpatia pelo funcionamento da burocracia. A respeito disso é expressivo o discurso de despedida de Gustavo Franco:

[...] não se tem noção do quanto é desgastante e solitária a defesa de princípios, a execução de políticas impessoais,

²⁹ Deve-se frisar: As operações contábeis e favorecimentos a grupos de interesses operados pelos bancos públicos durante o regime militar são alvos de denúncias de autores tão díspares como Gustavo Franco e Maria da Conceição Tavares. Cf. (FRANCO, 1999; TAVARES e ASSIS, 1985). A diferença é que Franco defende a extinção de instituições financeiras públicas e a transferência de toda tarefa de financiamento a instituições privadas, ao passo que Tavares aponta para a indispensabilidade de bancos públicos fortes e sólidos para se pensar em estratégias de desenvolvimento autônomo.

voltadas para a maioria, frequentemente confrontando interesses poderosos e despertando ressentimentos. A defesa da moeda traz benefícios a maiorias silenciosas e desorganizadas, cuja voz raramente se faz ouvir (FRANCO, 1999, p. 266).

A importância em apresentar essas opiniões se deve ao fato desses economistas terem ocupado, ao longo dos governos Cardoso, os mais altos postos de comando da política macroeconômica nacional. Dessa maneira, suas orientações e, de maneira genérica, sua “visão de mundo” não são elementos triviais quando se tem em conta que: 1) decisões importantes eram tomadas numa conjuntura na qual se redefinia tanto o papel do Estado como as estratégias de inserção do país na economia internacional “globalizada”; 2) Embora fossem o grupo hegemônico e que ocupava os mais ramificados aparelhos econômicos do Estado, esses economistas não “dominavam” todo o Estado e, portanto, lutaram por posições de poder dentro do Estado e, mais especificamente, dentro do próprio governo, à medida que, junto ao processo de ajuste coexistiam outros projetos governamentais, como, por exemplo, o projeto de reforma do aparelho de Estado abrigado no MARE e capitaneado por Bresser Pereira.

Os conflitos e a briga por poder ocorrem, portanto, dentro dos aparelhos de Estado, sobretudo quando a agenda governamental abriga projetos que coexistem ou, por vezes, são conflituosos entre si (se não em princípios, na compreensão dos agentes). Cumpre ressaltar, por fim, que não é consensual a visão de que a instauração de uma nova moeda e a arbitragem cotidiana de seu valor, além da redefinição das regras dos principais contratos da economia, seria um processo neutro e apolítico. A respeito disso Luis Nassif afirma em tom de denúncia: *“Os economistas representavam a suposta visão técnica, neutra, técnicos isentos acima dos interesses e paixões da política.*

*Das paixões da política, talvez; seguramente não da atração pelo mercado*³⁰” (NASSIF, 2007; p. 116).

1.3 – Reforma das Finanças Públicas

Conforme sublinhado nos subtópicos anteriores, a noção de Estado será aqui tratada não como algo coeso ou definido apenas pela sua funcionalidade à lógica de expansão e reprodução do capital. O Estado será tratado como uma instituição (ou organização) e, portanto, como um complexo de aparelhos que se configuram de uma determinada maneira, da qual se estabelece uma relação de interdependência e hierarquia de decisões; a forma como se configuram esses aparelhos influencia decisivamente no poder decisório de uma elite dirigente³¹. Dessa maneira, após traçar um brevíssimo perfil dos agentes que ocuparam e comandaram os principais postos do Estado, cumpre fazer uma pequena digressão. Uma retomada histórica do processo de extinção, criação e redefinição da função de alguns órgãos estatais é fundamental para que compreendamos a atuação da equipe econômica do Plano Real, já que as decisões de política econômica se dão dentro de um determinado ambiente institucional criado *ex ante*. Isto é, mesmo um processo de transformação das regras institucionais (como foi o Plano Real) se dá, ele mesmo, a partir de determinada configuração institucional herdada de escolhas passadas, a chamada *path dependence*.

Do ponto de vista histórico, essa digressão é fundamental por um motivo simples: O plano de ajustamento econômico do governo Cardoso exigia a consolidação de um processo de redesenho institucional das finanças públicas que já havia sido iniciado na década anterior. O cerne da questão era,

³⁰ Sobre a atuação dos economistas do governo nos mercados, sobretudo financeiro, conferir Anexo 1 ao final deste texto.

³¹ O reiterado uso dessa afirmação pretende apontar para a importância das instituições na formação das preferências e na extensão de poder dos dirigentes. Com isso não quer dizer que adotemos aqui uma análise que use variáveis estritamente institucionais para explicar o processo político; rechaça-se aqui o uso puro desse tipo de abordagem.

portanto, que o ajuste dependia de um rearranjo organizacional e da redefinição das regras institucionais de uma tal maneira que permitisse aos gestores da política econômica um controle total sobre a estrutura de receitas e despesas do Estado. É por esse motivo que aqui a *reforma do Estado aparece como pré-condição para a superação da crise econômica*.

Analisando o início desse processo, Gouvêa (1994) traça um panorama do perfil institucional da burocracia econômica e suas transformações desde o fim do regime militar, demonstrando que ideias como “arrumação da casa” e “ajuste fiscal” já vinham desde o início da década de 1980, ou, se preferirmos, desde o segundo choque do petróleo em 1979, senão de antes. A esse respeito Gouvêa afirma:

A questão do déficit público como uma das manifestações da crise do Estado, apesar de preocupar os economistas de oposição e os formuladores da proposta ‘heterodoxa’, esbarrava em algumas barreiras de ordem conceitual, ideológica e de desconhecimento dos reais mecanismos de funcionamento dos gastos públicos. Conceitualmente, redução dos gastos públicos poderia significar redução dos investimentos e recessão, ideologicamente poderia significar uma postura de redução do Estado na economia. Mas havia também o desconhecimento do dia-a-dia, do funcionamento dos mecanismos institucionais de que o governo se utilizava, desconhecimento este provocado pelo afastamento destes economistas da atuação concreta durante todo o regime militar (GOUVÊA, 1994, p. 179).

O que o trabalho de Gouvêa demonstra é que a questão dos mecanismos institucionais sobre os quais operavam as finanças do Estado brasileiro ganha centralidade no debate já na década de 1980. Isto é, além do conhecido processo de endividamento externo, que se inicia já em 1973 com o primeiro choque do petróleo, encarecendo o preço dos barris importados pelo

Brasil, e se agrava sobremaneira em 1979, quando, por decisão unilateral do secretário do Tesouro Americano, as taxas de juros do FED aumentam enormemente, o que faz com que os juros que incidem sobre o endividamento brasileiro subam nas mesmas proporções, interrompendo definitivamente o modelo desenvolvimentista executado via financiamento externo, havia um segundo elemento responsável pelo déficit público brasileiro. Na verdade no trabalho de Gouvêa, ou mais precisamente, na opinião dos técnicos e burocratas por ela entrevistados, esse é o elemento central responsável pelo descontrole das contas públicas; trata-se da desorganização financeira dos aparelhos econômicos do Estado brasileiro.

O entendimento dos tecnocratas brasileiros era, portanto, de que havia uma crise que se centrava num *“total desarranjo das contas públicas, fruto de um grande número de manipulações contábeis que tinham como resultado o descontrole sobre os gastos, com efeitos no crescimento da inflação”* (GOUVÊA, 1994, p. 170). Em 1984 é organizada a “Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas”, que elabora diversas propostas com o intuito de reorganizar as relações entre os órgãos financeiros do Estado. Dentre suas principais propostas estava a extinção do Orçamento Monetário (que passou a ser visto como peça de ficção orçamentária), a extinção da Conta Movimento (que na prática permitia ao Banco do Brasil exercer atividade de autoridade monetária e emprestar dinheiro deixando a conta para o Banco Central pagar) e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão que deveria ser ligado ao Ministério da Fazenda e cujo objetivo seria centralizar o controle das contas públicas.

O destrinchamento das relações entre o Banco Central e o Banco do Brasil consistia-se, basicamente, em extinguir a função de Baco de fomento que aquele exercia e a função de autoridade monetária que este exercia. Com esta medida o Banco do Brasil não poderia mais emprestar dinheiro e mandar o Banco Central “pagar a conta”. O cerne da questão era: O governo não poderia mais tomar emprestado do Banco Central e nem emitir moeda para pagar suas dívidas. Deveria então ajustar-se. Como procurarei demonstrar ao longo desse capítulo, essa orientação é explicitamente endossada pelos economistas do Plano Real, e ações que visavam destrinchar as contas

públicas e, em seus discursos, ampliar sua transparência, permaneceram ao longo da década de 1990, sendo levadas a cabo por economistas como Gustavo Franco, Edmar Bacha e Winston Fritch.

O processo de elaboração técnica e negociação política das medidas descritas acima é longo e repleto de avanços e retrocessos que não cabem aqui descrever. O que se busca aqui frisar com esta pequena digressão histórica são duas coisas:

Em primeiro lugar, deve-se deixar claro que, já no começo dos anos 1980, quando os burocratas do setor governo (Figueiredo) começam a falar em ajuste, este significava, sobretudo, medidas para reorganizar as instituições das finanças públicas. Na verdade, o diagnóstico é o de que era necessário um novo desenho institucional (das finanças públicas) para conduzir um processo de ajuste econômico. Esta reorganização não possuía um fim em si mesmo; o principal objetivo do ajuste era – do ponto de vista interno – ***dotar o setor público da capacidade de realizar cortes em suas despesas***. Assim o comprova a transcrição de um dos relatórios produzidos pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas ao se referir à necessidade de uma unificação orçamentária:

Diante da constatação da insuficiência de recursos para financiar todos os gastos pleiteados – sem apelo à emissão de moeda – seria facilitada a tarefa de realizar cortes nas despesas em montante compatível com o processo de ajustamento econômico ora em curso (Relatório Parcial GT3 *apud* GOUVÊA, 1994, p. 212).

Em segundo lugar, 1984 não é apenas o ano de publicação dos relatórios da referida comissão, mas é também o ano em que Pêrsio Arida e André Lara Resende apresentam em Washington o chamado “Plano Larida”³²,

³² Apresentado originalmente em Washington em novembro de 1984 sob o título “*Inertial inflation and monetary reform*”. In Williamson, J., org. (1985). *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

que serviu declaradamente como principal inspiração para a elaboração texto de 1993 intitulado “Exposição de Motivos nº 395”, posteriormente conhecido como Plano Real.

Entretanto, a implementação de reformas estruturais no aparelho de Estado não são feitas da noite para o dia. Foi necessário um processo de convencimento e negociação política, que, aos poucos, fez os antigos economistas de oposição ao regime militar e os tecnocratas que já estavam inseridos na “máquina pública” convergirem no que diz respeito ao diagnóstico de que o setor público brasileiro seria a principal variável macroeconômica do ajuste, o que adiou para 1986, com o Plano Cruzado, a implementação de algumas das medidas propostas pela comissão.

É no ano de 1986 que, congelada a Conta Movimento do Banco do Brasil, buscava-se implementar a segunda parte das mudanças, aquelas que diziam respeito à criação de um órgão que controlasse as contas do governo. Esta era a visão de Andrea Calabi e Pedro Parente³³:

Partiu-se do diagnóstico de que no Ministério da Fazenda não havia nenhum órgão que estivesse estruturado para assumir a administração financeira da União. [...] no início de março de 1986 o Governo criou a Secretaria do Tesouro [...] com as seguintes funções: seria responsável pelo planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria; pelo controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro; e finalmente responsável pelo controle do setor público, a fim de que fosse possível avaliar os impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças federais (CALABI e PARENTE, 1990 *apud* GOUVÊA, 1994, p. 286-287).

³³ Andrea Calabi foi secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda já em 1986 e posteriormente, no governo Cardoso, ocupou postos importantes como Presidente do Banco do Brasil, secretário executivo do Ministério do Planejamento e presidente do BNDES. Pedro Pullen Parente foi membro da Comissão para o Reordenamento das Finanças em 1984 e no governo Cardoso ocupou o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, sendo substituto interino de Pedro Malan e, posteriormente, Chefe da Casa Civil.

Embora longa, a transcrição acima é de grande importância para o argumento que buscaremos aqui desenvolver. Como já dito, não é o objetivo aqui debater a veracidade dos diagnósticos de economistas sobre as causas da inflação brasileira. É importante, no entanto, demonstrar como o argumento baseado no alegado conhecimento dos mecanismos institucionais e funcionamento interno da burocracia econômica ganhou força e, depois de cerca de uma década de discussões técnicas e embates políticos, serviu de embasamento para o programa de estabilização do Plano Real que, como já frisado, tinha a reorganização fiscal do Estado como elemento fundamental para a estabilização monetária, junto com a eliminação da inércia inflacionária³⁴.

Cumpramos esclarecer, por fim, que a burocracia que atuava em Brasília e que participou ativamente das propostas de reformas das finanças públicas acima mencionadas nutria certa ressalva, ou mesmo antipatia, em relação ao pensamento de Celso Furtado e da escola cepalina em geral. Como afirma Gouvêa, *“Sua escola teve como professores longínquos Eugênio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões”* (GOUVÊA, 1994, p. 266).

Passada quase uma década de embates políticos, a luta para reorganizar as instituições que tratavam das finanças do Estado permanecia em 1993 – nove anos depois dos trabalhos da Comissão para o Reordenamento das finanças Públicas – porém agora sob o comando político do Ministro Fernando Henrique Cardoso, o que fica claro quando este relata *“a luta de Edmar Bacha, Winston Fritsch, Gustavo Franco e Eduardo Jorge para*

³⁴ Embora o objeto do estudo de Gouvêa seja os burocratas da área econômica e o processo de reordenamento das finanças e, portanto, não pretenda debater as teses de economistas, Gouvêa acaba por sustentar a plausibilidade ou necessidade de um reordenamento fiscal dos aparelhos de Estado. Sem dúvida seus conhecimentos adquiridos enquanto funcionária de carreira do Estado auxiliaram sua pesquisa, proporcionando um rico conhecimento “por dentro” da máquina do Estado. Cumpramos lembrar também que sua carreira política inclui a coordenação das campanhas de FHC para o senado em 1978 e para a presidência da república em 1994. Quanto à tese da inflação inercial, podemos resumi-la simplificada como uma elevação no nível de preços que não se deve às causas clássicas, como excesso de demanda. É uma inflação que provém dos principais contratos da economia (salários, pensões, aluguéis) que possuíam indexador automático e das expectativas dos agentes econômicos de que haverá inflação no período seguinte porque houve no passado. Como resumem didaticamente alguns, “os preços sobem hoje porque subiram ontem”. Uma das medidas propostas era a desindexação da economia. Cf. (BRESSER-PEREIRA, 1994).

ganhar no dia-a-dia a batalha orçamentária, os cortes de gastos e o destrinchamento das relações entre o BC e o Tesouro Nacional” (CARDOSO, 2006, p. 145).

Mais do que demonstrar algumas das medidas práticas da “*reorganização fiscal do Estado*”, nos interessa apontar para a necessidade de organizar “politicamente” certos aparelhos de Estado caso se pretenda obter êxito em um projeto político “reformista”. Expliquemos: Além da fundamental importância do respaldo do presidente da república, parece indispensável a “tomada” de certos aparelhos de Estado por meio de uma equipe coesa que compartilhe certos objetivos³⁵, que assim podemos sintetizar: 1) diagnóstico: “*Havia entre especialistas e políticos a antiga discussão sobre se o déficit público é a causa da inflação. Meus colaboradores acreditavam que sim*” (idem, p. 171). 2) Estratégia:

A cada instante meus colaboradores insistiam na necessidade de condições: sem que controlássemos o BB, a Caixa Econômica, o Ministério do Planejamento e não sei quantas outras posições estratégicas, seria impossível domar a inflação (CARDOSO, 2006, p. 148).

A luta pelo controle dos aparelhos de Estado constitui-se, naturalmente, em luta por poder. Sobre o processo de reordenamento das finanças iniciado na década de 1980 pelos burocratas da área econômica, Gouvêa afirma: “*Contas bem estruturadas e regras bem definidas lhes dariam o macropoder de gerir finanças públicas*” (GOUVÊA, 1994, p. 298). Uma importante herança institucional desse processo foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão que visava coordenar os gastos do setor público. O processo de mudança institucional, entretanto, não se esgotou, mas, ao

³⁵ Nesse sentido, o conhecido fracasso do Plano Cruzado é justificado menos por uma “incompetência técnica” de Pêrsio Arida e André L. Resende do que pela falta de apoio do presidente Sarney e seu partido. Convém lembrar também a oposição que Bresser Pereira enfrentou quando, como Ministro da Fazenda, procurou implementar o “Plano Bresser”, cujas propostas incluíam o ajuste fiscal.

contrário, se intensificou na década de 1990. Nesse sentido, uma importante medida conquistada pelo governo Cardoso foi a mudança da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN). Este, que antes era composto por todos os ministros da área econômica e alguns ministros da área social, além de presidentes de bancos oficiais e membros da iniciativa privada, passou a ser composto apenas pelo núcleo central da equipe econômica.

Pela Lei 9.069/95, o CMN ficou reduzido ao Presidente do Banco Central, o Ministro da Fazenda e o do Planejamento, criando-se assim um foro de coordenação macroeconômica, de deliberação sobre normas, supervisão bancária e autorizações e de uso de instrumentos financeiros e creditícios para fins fiscais (os contingenciamentos de crédito e limitações às dívidas de entidades públicas) (FRANCO, 199, p. 286).

Ainda de acordo com Gustavo Franco, as exclusões de outros ministérios justificavam-se porque suas *“contribuições aos assuntos monetários e, em especial, aos propósitos de austeridade fiscal do governo nem sempre eram positivas”* (FRANCO, 1995 *apud* LOUREIRO, 1997). As passagens acima revelam não apenas que o núcleo da equipe econômica almejava o controle sobre a política nacional mediante um insulamento frente a pressões de outras esferas do próprio governo; revelam também que o próprio Conselho Monetário Nacional deveria servir aos propósitos de austeridade fiscal do governo e que qualquer outra demanda, mesmo aquelas de caráter social, reprimidas por duas décadas de ditadura militar, deveriam procurar outro *“lócus”* institucional³⁶. O compromisso do CMN não deveria ser atender a interesses

³⁶ Em estudo sobre o modelo instaurado após o golpe de 1964, Celso Lafer demonstrou que o Conselho Monetário Nacional possuía, nesse período, uma estrutura corporativa. Um levantamento das principais decisões tomadas pelo CMN durante o ano de 1972 permitiu a Lafer demonstrar que os principais atores do *policy-making* econômico passaram por lá, onde foi deliberado sobre a política de diversos setores, como industrial, agrícola entre outras, o que autoriza a conclusão de que esse Conselho se converteu, sobretudo na gestão de Delfim Netto, num órgão colegiado que tratou de praticamente toda a coordenação da política econômica do governo. Os processos de coordenação e barganha, e que envolviam políticas setoriais, permitiu que o CMN se tornasse um *lócus* de acomodação de interesses societais, isto é, os interesses corporativos do empresariado encontravam o atendimento de suas

setoriais, mas sim prezar pelo *“interesse público e o compromisso com a estabilidade da moeda”* (FRANCO, 1999, p. 286).

Nesse sentido, os argumentos de Franco são em defesa da expulsão dos interesses corporativos de dentro do aparelho de Estado, resgatando seu caráter público. No plano geral, essa noção é razoável, justificada historicamente e converge com os diagnósticos de Bresser Pereira sobre a “crise do Estado”. Ocorre, entretanto, que a coordenação das políticas monetária e fiscal em busca de um objetivo definido politicamente – austeridade fiscal – adquirem, sobretudo na década da “globalização”³⁷, uma importância crucial para a definição de todas as outras políticas de governo. Na década de 1990 a gestão da moeda passa a ser a política macroeconômica fundamental dos Estados nacionais, a partir da qual definem-se as fronteiras entre o que é possível e o que é impossível em termos de políticas públicas.

demandas dentro do aparelho de Estado, constituindo uma das modalidades dos chamados anéis burocráticos. Cf. (LAFER, 1985).

³⁷ José Luis Fiori, após rechaçar as explicações economicistas e demonstrar que a “globalização” é um processo gestado politicamente, afirma: *“Na nova geometria econômica e política mundial, passou a ser importante, nesses países, (América Latina) a forma como administram suas políticas monetária e fiscal e, por isso, seus novos elos burocráticos de controle internacional passaram da Defesa para a Fazenda, e dos quartéis para os bancos centrais”* (FIORI, 2001, p. 69).

Capítulo II: PLANO REAL EM PRÁTICA

Se em todas as épocas a estabilidade do poder público significava tudo para todo o mercado financeiro e para os oficiais desse mercado financeiro, por que não o seria hoje, e com muito mais razão, quando cada dilúvio ameaça destruir os velhos Estados e, com eles, as velhas dívidas do Estado? Karl Marx, 18 Brumário de Luis Bonaparte, 1852

Em fins de 1993 a equipe enviava para o presidente Itamar o já referido documento (Exposição de motivos nº 395). Talvez o mais completo diagnóstico da equipe econômica, tratava ponto por pontos os elementos essenciais do plano Real e expunha os fundamentos das medidas propostas. De acordo com Gustavo Franco, “Tudo estava lá”.

O objetivo era apresentar o diagnóstico da equipe a respeito da chamada crise fiscal brasileira e do que considerava necessário para o sucesso da estabilização econômica. Analisemos seus pontos principais: Logo de início o Ministro anuncia de maneira sucinta o diagnóstico que subsidiará e embasará a totalidade das medidas e reformas propostas e, de maneira persuasiva, elogia o governo Itamar Franco por este não medir esforços em perseguir o *“equilíbrio fiscal como meta prioritária, consciente de que a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições”* (CARDOSO, 1994, p.114).

Após mencionar os avanços obtidos com a aprovação do Programa de Ação Imediata (PAI), pacote que continha uma série de medidas de ajuste fiscal e lograra já em 1993 produzir um corte da ordem de 6 bilhões de dólares nas despesas do governo, Fernando Henrique afirma que tais avanços tratar-se-iam na verdade de um *“começo da arrumação da casa”*, afirmando adiante que para o estabelecimento do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária em bases permanentes seriam necessárias profundas mudanças na forma de

gestão do Estado brasileiro, além de claras definições sobre o tipo de Estado desejável e, não menos importante, dependeriam do “*encaminhamento das reformas estruturais decorrentes dessa opção*”. (idem, p. 115). Em suma, “*A reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização*”.

O que pretendemos aqui ao transcrever trechos do documento não é debater as teses de que o déficit público seria a causa fundamental da inflação ou se esta seria fruto de desequilíbrios distributivos, como defendiam alguns estruturalistas ou “economistas de oposição”. Também os pressupostos keynesianos de que déficits públicos seriam sustentáveis conquanto houvesse investimento público em políticas anti-cíclicas ou de bem estar, foram, como é sabido, derrotados no debate. A intenção primeira aqui é, portanto, apenas frisar a centralidade que a questão do déficit público possuía para a equipe do Plano Real.

O documento elaborado por Fernando Henrique em 1993 possuía diversos tópicos que visavam à redução do déficit do Estado. Assim, redução de despesas – reforma administrativa e reforma da previdência – e aumento de receitas – reforma tributária, visavam à redução do déficit público. E a eliminação deste, aliada à reforma monetária, que visava reestabelecer o equilíbrio relativo dos preços e pôr fim à inflação inercial por meio da instauração da URV, constituíam a espinha dorsal do Plano Real.

Conforme já dito, é em torno das duas ideias expostas acima – ajuste fiscal e eliminação do caráter inercial da inflação – que gravitarão todos os outros elementos propostos no documento, que se divide em quatro itens. São eles: I- *Desequilíbrio fiscal, inflação e exclusão social*; II- *Rumo à estabilização: equilíbrio orçamentário*; III- *Revisão Constitucional*; IV- *Reforma Monetária*. Importa-nos aqui apontar para alguns pontos do item “*Revisão Constitucional*” a fim de demonstrar três coisas: I- Qual é o significado desse item – que subdivide-se em uma série de tópicos – dentro do projeto do governo; II- Qual é o significado da reforma administrativa dentro do projeto mais geral, que poderíamos chamar de Plano Real; III- Aqui encontram-se os

elementos do que viria a ser o núcleo central da “reforma do Estado” do governo Cardoso.

O Ministro da Fazenda Fernando Henrique inicia o item elogiando os constituintes de 1988 por terem consolidado a democracia no Brasil por meio da garantia dos direitos individuais e reafirmação da soberania popular como base do sistema de governo. Assim o ministro resume seus elogios e acrescenta de uma maneira brilhantemente sucinta o que vê como o problema central: *“Entretanto, faltou-nos a percepção realista dos mecanismos de financiamento do gasto social e faltou-nos a decisão de efetivamente reconstruir o estado em bases de competência e eficiência”*.

O item “revisão constitucional” subdivide-se então nos seguintes tópicos: a) federalismo fiscal; b) realismo orçamentário; c) reforma tributária; d) reforma administrativa; e) modernização da economia; f) Previdência. Serão comentados aqui apenas os tópicos da reforma administrativa e da modernização da economia.³⁸ No entanto, ao longo do texto serão feitas constantes menções aos outros elementos citados, pois todos eles estão estritamente relacionados com o recorte aqui proposto, ou seja, o ajuste fiscal buscado pelo Estado.

As regras relativas à administração pública, especialmente aquelas que diziam respeito à gestão de pessoal, eram vistas como o principal nó constitucional e que deveria ser desatado. A questão da estabilidade do servidor havia se transformado, no entender do governo, num princípio sacrossanto que impedia a demissão por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros. Nesse sentido Fernando Henrique apresenta a Itamar sugestões sobre aquilo que considera *“O mínimo necessário para tornar administrável a pressão dos gastos de pessoal sobre o orçamento”* e propõe maior *“flexibilidade na alocação de seus recursos humanos, para que ela (administração) seja capaz de otimizá-los [...]”* (CARDOSO, 1994, p. 125).

³⁸ A escolha privilegia os tópicos que mais diretamente se relacionam aos elementos contidos no projeto de reforma do Estado apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995. É impossível não mencionar a reforma da previdência ao longo do texto já que, por mais que não constasse no projeto do MARE, pois não era uma área de sua competência, ela era tida como um dos principais projetos do governo Cardoso, posto que os gastos com a previdência (que cresciam em proporções bem maiores que sua arrecadação permitia) eram tidos como um dos principais causadores do déficit fiscal do Estado.

No tópico “*modernização da economia*” Cardoso ataca principalmente dois pontos que impedem, no seu entender, a plena realização de seu plano econômico, a saber, os monopólios estatais e as reservas de mercado. Para aquele ponto é defendida a privatização – que na verdade já estava em curso por meio do “Programa Nacional de Desestatização” – e, para a questão das reservas de mercado é proposta a intensificação do processo de abertura econômica e a eliminação das restrições ao capital estrangeiro.

As reformas constitucionais referentes ao item “modernização da economia” são, portanto, aquelas que procuraram alterar a ordem econômica prevista na Constituição de 1988, procurando propiciar um novo perfil para atuação do Estado brasileiro na economia, por meio, sobretudo, da criação de condições legais que ampliassem o Programa Nacional de Desestatização (PND) que já estava em andamento. Essa reforma da ordem econômica, que alguns chamam de “primeira geração de reformas” pode ser tida como o cerne da questão da reforma do Estado para o governo Cardoso, como se busca aqui demonstrar. E isso porque, para além das justificativas político-ideológicas que ela carrega (novos tempos de “globalização” no qual o papel do Estado deve mudar etc.), ela possui um significado muito pragmático, qual seja:

O aspecto estrutural do PND não se encontra limitado tão somente à redução da presença direta do Estado na esfera econômica, mas prende-se, igualmente, ao processo de **ajustamento patrimonial** (grifo meu) das contas fiscais que seria obtido com a utilização dos recursos originados na privatização para o abatimento do estoque de dívida pública (RAMOS, 2001, p. 52).

Obviamente, os dois aspectos da importância das privatizações não são opostos, mas sim complementares, o que reforça a coerência interna do

capítulo “Privatizações” dentro do projeto do governo.³⁹ Assim, ao se referir ao que seriam os pontos de partida de seu governo, Fernando Henrique afirma:

Pareceu-me claro que o ponto de partida deveriam ser, simultaneamente, as reformas da Previdência e da administração e um conjunto de modificações constitucionais que dessem maior flexibilidade à economia, permitindo maior investimento privado em setores de infraestrutura e atraindo capitais nacionais e estrangeiros. O Estado, devido à crise fiscal, não dispunha de recursos para responder às crescentes necessidades de investimento exigidas pela melhoria e ampliação dos serviços de infraestrutura. O setor privado, sim, tinha recursos e podia gerir melhor esses serviços, desde que adequadamente regulados (CARDOSO, 2006, p. 452).

A passagem transcrita pode ser considerada uma excelente síntese do que significava a “reforma do Estado” – em seu sentido amplo – para o então Presidente da República⁴⁰. Sem entrar no mérito do conteúdo de sua proposta nem debater sua “visão” de Estado, cujos resultados práticos, deve-se reconhecer, convenceram a maioria da população, que passou a ter acesso a bens de consumo com tecnologia inegavelmente superior à disponível anteriormente, cumpre-nos enfatizar a questão fiscal das privatizações, isto é, por trás do conteúdo ideológico do discurso liberal havia uma necessidade muito mais imediata e pragmática. Para isso deve-se olhar para os documentos oficiais da área fazendária do governo.

Na exposição de motivos nº 395, a defesa das privatizações baseia-se no argumento de que as estatais oneram o tesouro e, portanto, “a alienação

³⁹ Tanto o projeto das privatizações como, sobretudo, sua condução e seus resultados, é assunto que demandaria outra pesquisa e foge ao escopo deste texto. Por isso ele será abordado apenas na medida em que corrobore com a argumentação aqui proposta, isto é, apenas quando relevante para demonstrar a centralidade do ajuste fiscal para o projeto do governo.

⁴⁰ Tantos são os textos, artigos em jornal, pronunciamentos oficiais etc. em que Fernando Henrique expressa sua visão sobre o que deveria ser o Estado frente ao “desafio da globalização” que não cabe aqui enumerá-los. Para um exemplo cf. (CARDOSO, 2003).

das participações acionárias hoje detidas, direta ou indiretamente, pelo Tesouro Nacional contribui para restabelecer o equilíbrio das finanças públicas” (CARDOSO, 1994, p. 25). É fundamental frisar que, apesar de defender as privatizações e o igual tratamento entre capital nacional e estrangeiro, Cardoso aponta para a necessidade de que se fortaleça *“a capacidade reguladora do poder público sobre concessionários”* (idem, p. 26).

O mesmo princípio pode ser observado ao longo do primeiro mandato do governo, o que demonstra um documento enviado pelo Ministério da Fazenda (Pedro Malan) ao então presidente (Fernando Henrique Cardoso), intitulado “Ajuste Fiscal”:

É oportuno, a propósito, reafirmar a importância da orientação de Vossa Excelência de destinar integralmente as receitas do programa de privatização para a amortização de dívida pública. Esse princípio tem norteado o programa de desestatização desde o seu início e é fundamental preservá-lo para amenizar os impactos sobre o endividamento público durante o período inexorável de transição para uma situação fiscal sustentável. Vale salientar que a proposta orçamentária de 1997 destina toda a receita de privatização para a amortização de dívida pública, em conformidade com o princípio enunciado acima. É imperioso afastar definitivamente quaisquer dúvidas sobre sua estrita observância (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1996).

A exigência de Pedro Malan para que a integridade das receitas advindas das privatizações seja destinada à amortização da dívida pública não é solitária – muito menos consensual – pois encontra forte respaldo entre os economistas que teorizaram sobre finanças públicas no Brasil. Assim, um dos seus principais expoentes, Mário Henrique Simonsen, que, além de economista, fez carreira dentro dos aparelhos de Estado, sendo Ministro do Planejamento e da Fazenda durante o regime ditatorial-militar, faz coro com

Malan ao afirmar que “[...] *as receitas de privatização para resgatar parte da dívida pública, sobretudo a dívida interna mobiliária, é medida altamente salutar*” (SIMONSEN, 1995, p. 22).

Na verdade a posição de Simonsen sobre as privatizações da década de 1990 parece condizente com sua posição teórica sobre o equilíbrio orçamentário e fiscal do Estado elaborada já na década de 1970⁴¹. Cumpre lembrar que Simonsen, conhecido colaborador da ditadura militar, propôs medidas de ajuste quando esteve à frente do Ministério do Planejamento no governo Figueiredo e pediu exoneração do cargo no crítico período de aumento dos juros externos e endividamento brasileiro.

A menção às propostas de Simonsen se deve ao fato de que este influenciou fortemente o debate sobre finanças públicas no Brasil e, em especial, a equipe de economistas da PUC Rio, que elaborou os planos de estabilização monetária dos Planos Cruzado e Real. Algumas das medidas defendidas por esses economistas, tais como o fim da correção monetária e a criação de uma nova moeda que pretendesse eliminar o fator inercial da inflação, além de medidas drásticas de contenção do déficit público, receberam explicitamente a aprovação de Mário Henrique Simonsen. Suas medidas recessivas e teorizações econométricas foram, como o tempo demonstrou, bem sucedidas no controle da inflação, deixando um legado que para muitos é visto como paradoxal. Méritos e deméritos à parte, o importante aqui é apontar

⁴¹ No livro *Inflação: gradualismo X tratamento de choque*, Simonsen postula: “*Numa situação de crise com inflação, a política deve seguir o padrão clássico, começando pelo ajustamento do tripé fiscal-monetário-salarial. A política monetária deve ser feita com base, sobretudo, na redução do crédito ao setor privado, no sentido de evitar uma inflação de demanda. A política salarial, de igual modo, deve seguir os passos da política monetária, a fim de que os custos não aumentem proporcionalmente mais do que a demanda. Isso significa que a média dos salários reais não deve se elevar, sob pena de ser comprometida a meta de combate à inflação. No caso da política fiscal, o combate à inflação deve partir da contenção do déficit público, tido como o principal foco inflacionário; o saneamento das finanças enseja cortes das despesas não prioritárias, racionalização do sistema tributário e dos investimentos públicos em setores básicos e o estabelecimento da dívida pública como mecanismo não inflacionário de financiamento dos gastos públicos*” (SIMONSEN, 1970).

para o fato de que a influência de Simonsen sobre o projeto de estabilização e sobre o núcleo central⁴² da reforma do Estado dos anos 1990 é grande.

Essa influência se torna clara no “Exposição de motivos nº 395” de 1993, cujo item “Revisão Constitucional” tinha como principal objetivo, como procurou-se demonstrar, auxiliar a implementação do Plano Real naquilo que era seu elemento central: Realizar o ajuste fiscal. Portanto, nota-se que o significado da reforma administrativa era principalmente, mas não exclusivamente, reduzir o peso dos gastos com pessoal sobre o Tesouro. Também a política de privatizações, embora carregasse consigo todo o discurso liberal da superioridade em eficiência que seria intrínseca ao mercado, possuía um significado mais pragmático e imediato, que era o da redução dos gastos do Tesouro e redução do peso do endividamento do Estado brasileiro.

O exposto acima é uma tentativa preliminar de demonstrar que o significado forte de “reforma do Estado” para o governo Cardoso já estava delineado pelo menos em 1993, no documento da equipe do Plano Real. Convém, a partir disso, deslocar a atenção do “projeto” para a “condução política” dos alicerces macroeconômicos do governo Cardoso⁴³.

2. 1 - Ajustes Estruturais: Tudo deriva da percepção dos credores

Enquanto o Estado for percebido como digno de crédito, o sistema de moeda-abstrata, não conversível, funciona exatamente como o sistema com moeda-mercadoria. [...] Todo este complexo sistema está baseado, em última instância, na credibilidade do Tesouro para saldar seus débitos. Quando há

⁴² Entendo por “núcleo central” as propostas da equipe econômica que elaborou o Plano Real e cujo documento “Exposição de Motivos nº 395 representa uma excelente síntese. Afirimo ser central porque essa equipe ocupou os principais postos do governo Cardoso e, como é sabido, foi a área mais forte do governo.

⁴³ Como é sabido, o Plano Real foi exitoso no controle da inflação já em 1994. Embora boa parte das medidas expostas acima ainda não tivessem sido satisfatoriamente implementadas, o item “reforma monetária” o foi. A URV foi implementada e, após sua substituição pela nova moeda, o Real, no dia 1º de Julho de 1994, o índice da inflação experimentou uma incrível e imediata queda.

desconfiança na capacidade de transformar a promessa de pagar do Tesouro em títulos de débito com maior credibilidade, há um gradual desmoronamento do sistema. André Lara Resende, 1995.

Não é necessário aqui narrar os fatos. O sucesso do controle de preços viabilizou a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência e seu lema principal foi a manutenção da estabilidade monetária em bases sólidas, o que mantinha a necessidade de que os “ajustes estruturais” fossem implementados ou completados naquilo que faltava. Para isso, e, sobretudo, para a manutenção do sucesso no controle da inflação, era imperativo que o presidente mantivesse a equipe formuladora do Plano Real em postos chave de seu governo, como relata o então presidente: *“No meu caso havia uma obsessão inicial óbvia: continuar o que começara, a estabilização. Portanto dediquei-me, mesmo antes da posse, a escolher os colaboradores da área econômica”* (CARDOSO, 2006, p. 245-246). O fator credibilidade frente a Washington e aos mercados financeiros era bastante óbvio, o que explicaria que a escolha do Ministro da Fazenda tenha sido Predo Malan, antigo negociador da dívida externa. Ao relatar o processo de escolha, Cardoso lembra as dificuldades em convencer Malan, que morava em Washington, a habitar o Brasil e afirma que não nomeou Serra, a quem se refere como *“o amigo mais próximo”*, por conta dos *“problemas que surgiriam com a situação de ter à frente da equipe econômica alguém que não participara do trabalho de concepção e implantação do plano real”* (idem p. 246).

O primeiro mandato do governo possuía uma ampla agenda de reformas, que não cabe aqui elencar. Mas, de maneira extremamente resumida, podemos afirmar que constituía-se dos mesmos elementos expostos no documento do Ministério da Fazenda de 1993, isto é, reforma da previdência, reforma administrativa, privatizações etc. Podemos dizer também que em seu conjunto tais medidas visavam à manutenção e consolidação do plano de estabilização. Assim, embora a inflação já estivesse controlada, a busca do ajuste fiscal permanecia a prioridade da agenda do governo.

Em julho de 1997 enfim é aprovada no Congresso a possibilidade de demissão dos funcionários públicos em caso de insuficiência de desempenho. A esse respeito Cardoso afirma: [...] *apesar do gigantesco esforço [...] obtivemos tão-somente os 308 votos indispensáveis*” (idem, p. 381).

Aqui convém esclarecer que, embora quase todas as medidas do governo se relacionassem à ideia de manutenção e consolidação do plano de estabilização, existiram aquelas que dispensavam negociações com o Congresso e aquelas que, por dependerem de revisão constitucional, necessitavam de aprovação congressional. Assim, apesar de boa parte das medidas de ajuste fiscal e estabilização partirem do Executivo, que, por suas prerrogativas regulatório-administrativas, pode tomar medidas sem a necessidade de consultar outros poderes, muitas das medidas que o governo via como indispensáveis ao sucesso do plano de estabilização dependiam de revisão constitucional, como já demonstrado, e, portanto, aprovação congressional. A esse respeito Claudio Couto afirma:

O Brasil conta com diversas agendas governamentais: uma agenda majoritária na regulação econômica em geral e no processo de estabilização monetária, uma agenda consociativa para a implementação de medidas que, requerendo legislação ordinária e/ou complementar, não poderiam ser implementadas por MPs ou por atos administrativos/regulatórios das agências do Executivo e, finalmente, uma agenda ultraconsociativa, a das reformas constitucionais (COUTO, 2000, p. 14-15).

O que procuramos demonstrar é que a prioridade da estabilização e, portanto, do ajuste fiscal, permaneceu na agenda do governo apesar do sucesso do controle da inflação, o que pode ser explicado, em parte, porque as medidas de revisão constitucional implicam em um longo processo de

negociação, impossibilitando que o “decisionismo” da equipe econômica impere totalmente⁴⁴.

Portanto, o Executivo possuía um principal objetivo, o da estabilidade econômica, e, para isso deveria atuar em duas frentes: Negociações com o congresso para a aprovação das reformas, de um lado, e medidas fiscais de curto prazo – Área Fazendária – e cambiais- Banco Central, de outro. A designação de “Política difícil, Estabilização imperfeita” parece resumir muito bem o período⁴⁵.

No decorrer do primeiro mandato a equipe econômica passa a ter que lidar com o chamado “ataque especulativo da moeda”, período que é narrado por Fernando Henrique como um *pesadelo*. Para fazer frente a essa “*injunção externa*” a estratégia do presidente resume-se nos dois pontos levantados já no início do texto: Fortalecimento de uma homogênea equipe de economistas a ocupar estratégicos aparelhos de Estado e medidas de austeridade fiscal. Assim, “*Eram os doze a quinze personagens, da Fazenda, BC, Planejamento e Casa Civil, que podem tomar providências nas horas de crise na economia*” (CARDOSO, 2002, p. 386). Quanto às providências, prossegue Fernando Henrique: “*Passamos em revista e aprovamos as medidas de aperto fiscal que vinham sendo preparadas pelos técnicos do governo nas semanas anteriores. Com o ‘Pacote 51’ [...] tentamos responder à crise, no olho do furacão, ajudando a política monetária a deter o ataque especulativo por meio de cortes em todos os lados do orçamento, que para meu dissabor pessoal atingiram até bolsas de estudos*”(idem).⁴⁶

⁴⁴ Por isso a pesquisa de Couto revela que “as políticas de estabilização e reforma do Estado engendraram também uma agenda ultraconsociativa, pois a implementação de um novo modelo de desenvolvimento orientado ao mercado, assim como a criação de condições duradouras de equilíbrio fiscal, exigiam que primeiro se desse a aprovação de reformas constitucionais — de caráter permanente e mais profundo do que o remendo representado pelo Fundo de Estabilização Fiscal”. (COUTO, 2000, p.14).

⁴⁵ Cf. NOBRE, M e FREIRE, V.T. Política Difícil Estabilização imperfeita. novos estudos CEBRAP vol 51, 1998.

⁴⁶ O contexto aqui é Novembro de 1997 e, segundo relatos do próprio Fernando Henrique, o país viu esvaírem-se 14 bilhões de dólares das reservas internacionais. (a taxa de juros no momento estava em cerca de 49,75%) À frente do Banco Central neste momento estava Gustavo Franco que, para enfrentar a especulação do mercado, pediu “*guerra total, quer dizer: aperto fiscal também*” (CARDOSO, 2006, p. 386).

É importante dizer que homogeneidade da equipe econômica não se estendia a todas as questões, como por exemplo, o nível de variação da banda cambial ou da taxa de juros. Na verdade muitas divergências ocorreram dentro do governo quanto a estas questões, como relatado pela imprensa na época e mesmo pelo ex-presidente Fernando Henrique. No entanto, fica claro também o esforço deste, enquanto presidente, em não permitir a percepção das divergências internas, em nome da credibilidade buscada frente ao mercado financeiro. Nesse sentido, o “Pacote 51” visava também aumentar a confiança quanto à trajetória das contas públicas. Essencial aqui é reter que a estratégia política de manter a confiança nas contas públicas, isto é, a confiança na capacidade de manter a rolagem de sua dívida pública – sem o que a estabilidade da moeda estaria em xeque, já que esta dependia da captação de recursos externos – era, mais do que na época do lançamento do plano real, promover corte de gastos de toda ordem. Essa era a visão estratégica do governo, como demonstra essa passagem: *“E a nova pressão de Malan: a questão é fiscal e não cambial; quer dizer, o governo continuava a gastar muito, acumulando déficits”* (CARDOSO, 2006, p. 378).⁴⁷

A resposta do Ministério da Fazenda frente à situação descrita fica clara no lançamento do “Programa de Estabilidade Fiscal” lançado em outubro de 1998⁴⁸. É curioso notar que quase todos os tópicos apresentados nesse documento são os mesmos do antigo documento assinado por Fernando Henrique Cardoso e dirigido a Itamar Franco em 1993. Vejamos: Logo nas primeiras linhas apresenta-se a premissa básica do programa, que é a de que o Estado não pode gastar mais do que arrecada. No entanto aqui aparece com ênfase um elemento ausente no documento de 1993, assim formulado por Malan: *“o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais”*. Assim, a

⁴⁷ De acordo com o diagnóstico de que houve uma piora nas contas públicas está o trabalho de Fábio Giambiagi, economista do governo e acadêmico. Cf. GIAMBIAGI, F; MOREIRA, M. 1999. Entretanto, não há, obviamente, consenso quanto à centralidade da questão fiscal para a estabilização da economia e retomada do crescimento. Paulo Nogueira Batista Jr. aponta para o fato de que a inflação foi controlada com inegável sucesso ao mesmo tempo em que o déficit público subiu e afirma que a centralidade do problema estava na questão cambial. Cf. BATISTA Jr., 2000.

⁴⁸ Documento disponível em <http://www.fazenda.gov.br/>.

proposta compreende dois conjuntos de iniciativas, a “Agenda de Trabalho” e o “Plano de Ação 1999-2001”.

A agenda de trabalho procura atacar as “*causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas*”, que incluem a reforma da previdência e a reforma administrativa. Assim, no conturbado contexto de 1998, quando urgia que o governo apresentasse aos credores internacionais e ao FMI um projeto de austeridade fiscal mais arrojado, reaparecia a questão da reforma administrativa. Isto porque a recente aprovação de parte da reforma administrativa pelo Congresso, apesar de ser vista como um importante passo na direção de um ajuste nas contas públicas, não pôde gerar efeitos imediatos, pois grande parte das alterações aprovadas não eram auto-aplicáveis e exigiam regulamentações através de leis complementares. Isso fez com o Ministério da Fazenda revelasse seu interesse na questão, reiterando a preocupação central:

Para assegurar a vigência de dispositivos não auto-aplicáveis da Reforma Administrativa, o Executivo está enviando ao Congresso projetos contendo a necessária legislação complementar sobre os seguintes temas: instituição de limites aplicáveis a folha de pagamento, demissão por excesso de quadros, perda de cargo público por insuficiência de desempenho e adoção de regime especial no serviço público (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

O pronunciamento da Fazenda, favorável à reforma administrativa, aqui como em 1993, deixa claro que o significado desta é auxiliar no corte de gastos do Estado. Com isso não pretendemos entrar na discussão sobre o corporativismo dos servidores públicos ou a não justeza de sua remuneração em relação à da iniciativa privada. Aqui, como na análise do documento de 1993, pretendemos apenas demonstrar o significado que o item “reforma administrativa” possui para o Ministério da Fazenda, que, ademais, pode ser considerado o órgão do Estado dotado de maior poder e o responsável pela

continuidade do mesmo projeto. Entretanto, no “Programa de Estabilidade Fiscal de 1998” há um outro elemento novo, além do chamado “*contexto externo adverso*”, que não estava presente em 1993. Trata-se do item “Reestruturação do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União”.

O objetivo dessa iniciativa é ainda o mesmo, isto é, reduzir os gastos, mas aqui se introduz mais claramente a preocupação com:

[...] criação de condições para que o Estado cumpra suas funções com menor dispêndio de recursos”, mediante a efetivação de parcerias para ampliar a base de financiamento da ação do governo, a priorização das atividades estratégicas e o uso intensivo do gerenciamento na ação governamental (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

O Plano Plurianual buscava a alavancagem de meios extra-orçamentários, por meio do estabelecimento de parcerias com o setor privado, além de uma definição seletiva do gasto público federal e, por fim, a introdução do gerencialismo na gestão pública, tal como definido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Entretanto, apesar de conter essas inovações, os principais pontos da reforma administrativa aprovados até meados de 1999 foram os seguintes:

(I) revisão das regras de estabilidade do servidor público; (II) redução do número de cargos de confiança em pelo menos 20%; (III) demissão de servidores não estáveis; (IV) proibição de recriação de cargos extintos; e (V) alteração das regras de colocação dos servidores em disponibilidade (RAMOS, 2001, p. 53).

Como dito, além da “Agenda de trabalho” o documento de 1998 apresentava um segundo conjunto, denominado “Plano de Ação 1999-2001”. Este se ocupava de medidas mais emergenciais de contenção do déficit público e propunha a ampliação do superávit primário – medida determinada pelo FMI – e limites de gastos para determinadas áreas. Suas ações deveriam ser implantadas por decretos ou medidas provisórias e refletiam, novamente, a vulnerabilidade do país frente aos credores internacionais.

O peso determinante do “*contexto externo adverso*” anunciado pela área fazendária é essencial para que compreendamos o significado que o lema “ajuste fiscal” assume nesse contexto. Não menos importante, Pedro Malan e Gustavo Franco eram os principais defensores da política de corte de gastos e, ambos, membros com estritos vínculos com o mercado financeiro e com os organismos internacionais. Assim Fernando Henrique relata o contexto da publicação do Plano de Ação 1999-2001:

No fim de outubro o governo publicou o programa de ajuste, chamado Programa de estabilização Fiscal (1999-2001). As dúvidas, no entanto, continuavam. Gustavo Franco estava em Basiléia em reunião com os presidentes dos BCs das dez maiores economias do mundo e com vários banqueiros. De lá me transmitiu a impressão de que não acreditavam que levássemos adiante o ajuste fiscal. Malan, que conversara por telefone com muitos deles, completou essas informações (CARDOSO, 2006, p. 404).

Eis a principal estratégica política. “*A Fazenda, já se preparando para conversas com o FMI, anunciava planos de cortes orçamentários*”. Nesse contexto, mais do que nunca, não apenas as medidas que competiam diretamente à equipe econômica do governo – como taxa de juros, câmbio ou políticas de superávit primário – mas também medidas que exigiam reformas constitucionais, estavam à mercê da percepção dos agentes do mercado financeiro e do FMI, como atesta essa passagem: “*No dia 2 de dezembro*

(1998) a Câmara rejeitou o projeto de lei sobre taxaço de inativos[...]A derrota do governo foi lida no exterior como falta de vontade para aplicar, de fato, medidas de austeridade”. E adiante: “As consequências da derrota não tardaram. No dia seguinte, 3 de dezembro, as bolsas despencaram, as taxas de juros futuros subiram[...]” (CARDOSO, 2006, p. 405).

As turbulências da economia internacional pareciam atormentar a equipe econômica que, por sua vez, insistia na mesma estratégia e *externalizava* cada vez mais as causas do insucesso de suas medidas. O presidente, em conversa com o ex presidente do Banco Central e economista, Affonso Celso Pastore, relata que este lhe assegurou de forma realista (no dia 23 de Janeiro de 1999) que *“tudo deriva da percepção dos credores. Estes viam o esforço fiscal como insuficiente e ainda achavam que não tínhamos força política para implementá-lo”* (idem, p. 418)⁴⁹. De fato este “realismo” já traduzia o espírito do governo, como comprova o fato de que, no dia 20 de Janeiro de 1999, após o congresso aprovar, por 334 votos contra 140, uma medida adicional para facilitar o ajuste fiscal – no caso em matéria previdenciária – eis a reação do presidente da república, relatada pelo mesmo: *“Telefonei imediatamente a Malan para que ele transmitisse a informação aos descrentes técnicos do FMI”* (CARDOSO, 2006, p. 416-417).

O intuito, ao reproduzir essas passagens, é demonstrar que o ajuste fiscal configura-se como *prioridade* política para o governo. No entanto, apesar dos fatos narrados, alguns economistas, ao avaliarem o primeiro mandato do governo, não consideram que os esforços em prol do ajuste fiscal tenham sido suficientes. De fato, a trajetória das contas públicas não foi bem sucedida, o

⁴⁹ Não é sem importância o fato de que a opinião consultada pelo então presidente da república seja a de alguém com passagem pelos organismos internacionais, pois Affonso Celso Pastore “foi assessor da delegação do governo brasileiro no Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (Ciap), em Washington, assim como do FMI, em 1967 e 1968. Participa também, nos anos 70, de organismos internacionais, como o International Financial Research Institute (Ifri), como membro de seu Board of Trustees e de missões da Usaid no Uruguai” (LOUREIRO, 1997, p. 79).

que o prova a necessidade de um vultuoso empréstimo do FMI ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso⁵⁰.

2.2 - A Insuficiência do Ajuste

A seguir será brevemente apresentada a avaliação de dois economistas que, por serem do governo, e, portanto, compartilharem dos diagnósticos e propostas centrais da equipe, se ocuparam em avaliar o grau de sucesso ou insucesso do governo na consecução de seu projeto. Suas avaliações são pertinentes à medida que representam “tipos puros” do projeto de ajuste fiscal, isto é, enquanto economistas, têm como ideal determinadas metas *quantificáveis* – como relação dívida pública/PIB ou peso da rubrica “gastos com pessoal” nas despesas do governo – de modo que as incertezas da barganha política ou da falta de apoio popular são tomadas como elementos exógenos – e não desejáveis – que impedem ou dificultam a plena realização das metas.

Tomando como dado a necessidade de “ajustamento do setor público, a política fiscal do governo Cardoso foi avaliada, em geral, como frouxa ou insuficientemente austera. Assim, apesar de estar na base do projeto central do governo desde o início, sendo o diagnóstico principal do Plano Real e sendo a principal estratégica política do governo e o lema do seu ministro mais forte, Pedro Malan; sendo o objetivo primeiro, para o qual o governo não mediu esforços em alcançar, o que não poupou sequer a manutenção de bolsas de fomento à pesquisa, a avaliação desses economistas é a de que os esforços empreendidos no ajuste fiscal se mostraram insuficientes. Assim, para Ramos (2001), economista ligada ao IPEA, a capacidade do governo em concretizar o ajuste das contas públicas em bases sustentáveis a longo prazo se mostrou, no primeiro mandato, insuficiente, o que se deve à lentidão das reformas estruturais, que requerem reformas constitucionais, portanto, aprovação no Congresso.

⁵⁰ O acordo assinado entre o Brasil e o FMI previa um programa de ajuda financeira no montante de 40 Bilhões de dólares e uma série de contrapartidas que deveriam ser rigidamente respeitadas, como, por exemplo, a prioridade da política de superávit primário.

Para Ramos, a gestão fiscal de curto prazo pôde ser considerada bem sucedida, *“especialmente no que diz respeito à razoável capacidade do Executivo de manter o resultado primário sob controle através da ampliação das fontes de recursos do setor público”*, sucesso esse que pode ser contrastado com a lentidão na aprovação das chamadas “reformas fiscais de cunho estrutural”. (RAMOS, 2001, p. 46-47). Mencionando os diagnósticos da equipe econômica já apresentados cf.(Exposição de Motivos nº 395), Ramos aponta para a centralidade que alterações profundas na estrutura de receitas e despesas ocupavam no Plano Real. O ajustamento do setor público demandava uma ampliação na arrecadação e uma expressiva diminuição nas despesas correntes, onde os gastos com pessoal e o déficit da previdência social eram tidos como os maiores inimigos a combater.

Avaliando os primeiros anos do Plano Real, Ramos conclui que as medidas emergenciais, representadas pela criação do Fundo Social de Emergência (FSE), transformado posteriormente em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), cujo objetivo era desvincular repasses orçamentários para estados e municípios, foram razoavelmente bem sucedidas, pois, apesar de serem consideradas precárias por conta de seu caráter temporário, lograram reduzir o nível de rigidez das despesas que incidem sobre o Orçamento Federal, contribuindo com a melhora nas condições de gestão dos recursos fiscais. As mudanças, entretanto, se olhadas pelo lado das receitas, são consideradas muito bem sucedidas. Isso porque o governo foi capaz de promover alterações na estrutura tributária, elevando diversas alíquotas e criando novos impostos, cujos *“efeitos imediatos [...] refletiram-se na ampliação de 12,6%, em termos reais, das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) entre 1994 e 1995”* (idem, p. 48). O que isso nos revela?

Em primeiro lugar, note-se que as avaliações econômicas partem do ano de 1994, isto é, o recorte parte da instauração do Real e não do início do primeiro mandato presidencial de Cardoso, o que evidencia que, quando se procura analisar o núcleo central das reformas do governo Cardoso deve-se olhar, no mínimo, para 1994, ou, mais precisamente, para 1993, quando Cardoso assume o ministério da Fazenda no governo Itamar Franco. Em segundo lugar, a demonstrada ampliação na capacidade de arrecadação do

governo Federal (que se deu entre 1994 e 1995) e a capacidade de desvinculação de despesas que incidiam sobre o Orçamento Federal nos revelam que boa parte das reformas institucionais que diziam respeito ao setor financeiro do Estado, aquelas propostas pela “Comissão para o Reordenamento das Finanças” e que a pesquisa de Gouvêa revelou pormenorizadamente, já haviam sido implementadas. Isto é, a unificação orçamentária já havia sido plenamente alcançada, e, sobretudo, o expressivo aumento na arrecadação, aquilo que Luciano Martins chamou de capacidade extrativa do Estado ao se referir às reformas contidas no PAEG⁵¹ do regime ditatorial-militar, havia sido ampliada, o que sugere que, já em 1994, a capacidade técnica e operacional da área fazendária do Estado brasileiro estava em boas condições, e isso pelo menos um ano antes da publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAD) publicado pelo MARE em 1995, cujas principais medidas visavam ampliação da governabilidade e governança (capacidade de implementar efetivamente projetos do governo), além da eficiência e eficácia estatais.

Avaliação semelhante sobre o primeiro mandato do governo Cardoso – mais correto dizer “sobre os primeiros anos do Plano Real” – é a do economista Fábio Giambiagi, que concorda com Ramos quanto à importância que teve o Fundo Social de Emergência (FSE) na busca do equilíbrio das contas públicas e, portanto, no sucesso inicial do Plano de estabilização. Giambiagi também aponta aspectos da constituição de 1988 como importantes responsáveis pela progressiva deterioração das contas públicas, ressaltando a questão da rigidez de despesas obrigatórias expressa pela necessidade de transferências para estados e municípios. Entretanto, enquanto Ramos enfatiza a demora da tramitação das “reformas fiscais de cunho estrutural”, atribuindo boa parte da responsabilidade pela alegada deterioração das contas públicas à necessidade de que decisões sobre salários e aposentadorias passem pelo

⁵¹ Com a relevante diferença de que o projeto do PAEG, que ampliou a capacidade extrativa do Estado (por meio da captação compulsória de “fundos sociais”, como PIS, PASEP, FGTS) visava controlar a inflação, mas, sobretudo, levantar recursos para viabilizar um modelo (concentrador e excludente) de desenvolvimento industrial onde o Estado empresário seria agente indutor e um dos principais ‘sócios’, ao passo que o projeto do governo Fernando Henrique Cardoso visava explicitamente romper com esse modelo de capitalismo (do ponto de vista político-ideológico) e, principalmente (do ponto de vista técnico e pragmático, mas, obviamente, político), conseguir recursos para diminuir seus déficits e pagar dívidas.

Congresso, o que nos demonstra uma concepção tecnocrática tão pouco afeita ao controle democrático quanto as teorizações de Schumpeter, Giambiagi privilegia aspectos da política cambial e da abertura comercial como principais responsáveis pelos déficits nas contas públicas.

Assim, os diagnósticos são muito semelhantes, embora com ênfases diferentes. A partir de 1995 observa-se nas contas públicas um elevado desequilíbrio cujas causas são a defasagem produzida pela abertura comercial e pela política cambial praticada, aliadas a um expressivo aumento do gasto público. Este, por sua vez, explica-se por quatro fatores: aumento do número de aposentados (sobretudo do setor público), aumento do valor real do salário mínimo (valor que incide sobre todos os benefícios previdenciários pagos pelo INSS), piora da situação fiscal dos estados e aumento do gasto com programas e atividades de órgãos do governo federal, agrupados na rubrica “outras despesas de custeio e capital” (GIAMBIAGI, 1999, p. 18).

As reformas estruturais que pretendiam viabilizar o ajuste fiscal estavam em andamento ao longo do primeiro mandato do governo Cardoso, mas, por conta do caráter “ultraconsociativo” de que fala Couto, demandavam um tempo que os mercados financeiros e o FMI não podiam esperar, como já demonstrado. As pressões dos organismos internacionais para que o Estado brasileiro reduzisse sua relação dívida pública/PIB eram grandes, o que levou o governo a lançar o já mencionado Plano de Ação 1999-2001. Para explicitar a conjuntura recordemo-nos da visão do Ministro da Fazenda, já transcrita e aqui repetida: *“o contexto externo adverso retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais”* (BRASIL, 1998).

Para Giambiagi, apesar da importância das reformas estruturais, o governo Federal teria um *“espaço para o controle do gasto que deixou de ser aproveitado. Isto é, mesmo sem a aprovação das reformas, os números do déficit poderiam ter sido menores”* (GIAMBIAGI, 1999, p. 105). Portanto, ter-se-ia observado, entre os anos de 1995-1998, uma *“política fiscal nitidamente expansionista”*, o que foi revertido apenas em 1999, com a adoção do Plano de ajuste fiscal que, sob supervisão do FMI, adotou metas de superávit primário

entre outras medidas de rígida restrição orçamentária. Estas políticas seriam, para Giambiagi, inequivocamente acertadas, pois:

Sendo o Brasil um país com muitas carências, as demandas por recursos para a reforma agrária, melhoria nos serviços de saúde e da educação, aumento da segurança nas grandes cidades e maiores gastos com ciência e tecnologia etc. acabam ultrapassando os haveres públicos disponíveis. Mesmo tendo em vista que se trata de reivindicações justas de melhora da situação social, o problema é que a soma das demandas excede o próprio PIB. Assim, por mais importantes que seja, não há reformas que permitam satisfazer as demandas reprimidas do país. Portanto, do que o setor público precisa é, fundamentalmente, ter um orçamento apertado, baseado em parâmetros conservadores, e respeitá-lo rigorosamente. O recente acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional representa um passo importante nessa direção (GIAMBIAGI, 1999, p. 105).

Optou-se por transcrever integralmente a passagem acima por sua clareza e honestidade, além de ser extremamente reveladora. Em primeiro lugar, revela a prioridade que o conceito de déficit público – cujo critério de mensuração é o estabelecido pelo FMI, chamado “Necessidades de Financiamento do Setor Público Não-Financeiro” (NFSP)⁵² – adquire nas análises econômicas da década de 1990 e no governo Cardoso, de modo que suas divergências são quanto a variações percentuais – para mais ou para menos – do que seria o adequado.

Em segundo lugar, e em decorrência do exposto acima, nota-se a hegemonia que a noção de “realismo orçamentário” alcançou no debate, de modo que, em nome do pragmatismo e contra o “populismo fiscal e

⁵² Esse critério de mensuração inclui no conceito de déficit os recursos requeridos para investimento. Para uma crítica e esboço de uma proposta alternativa Cf.(Bresser Pereira, 1991).

macroeconômico” herdado do regime militar, ao que se soma o “realismo” exigido pelo chamado processo de “globalização”, isto é, processo de reestruturação das finanças globais, torna-se absolutamente incogitável o questionamento de certas premissas, outrora relevantes, como, por exemplo, a possibilidade de manter déficits fiscais acompanhados de investimentos estatais, ou mesmo o financiamento do setor público por meio da emissão de moeda, o que apesar de ser dogmaticamente inaceitável para os países “em desenvolvimento”⁵³ é perfeitamente possível para os E.U.A, onde o setor público é o mais deficitário do mundo e onde isso não ocasiona processos inflacionários. Não se questiona também o fato de que boa parte das dívidas contraídas pelo setor privado brasileiro foi estatizada, o que sugere que o “desajuste” do setor público foi extremamente funcional para a acumulação capitalista e, posteriormente, o “ajuste” também deve ser funcional para o processo de acumulação, isso absolutamente em detrimento do atendimento das “demandas reprimidas do país”, para usarmos o termo de Giambiagi. Por fim, não deixa de ser irônico o fato de que um economista muito respeitado pelo Partido da Social Democracia Brasileira sugira uma política de orçamento apertado e baseado em parâmetros conservadores “sugeridos” pelo Fundo Monetário Internacional e cuja obediência e observância possuem uma importância que ultrapassa em muito a importância conferida às demandas de cunho socialdemocrata e dos setores mais pauperizados do país.

2.3 - Estabilidade e déficit fiscal: Dois lados da mesma moeda

O ajuste (impossível, dadas as condições estruturais impostas e às existentes na economia brasileira) aprofundou ainda mais o desgoverno das contas públicas, para poder manter a artificial política de estabilização então implantada por Fernando Henrique Cardoso (Plano Real) a partir de meados de 1993 (CANO, 2006, p. 153).

⁵³ Um outro termo em voga na década de 1990 era o de “mercados emergentes”. Entretanto, poderíamos dizer, a título de hipótese, de maneira preliminar, que os ajustes estruturais adotados pelo Brasil na década de 1990 tratar-se-iam de uma reconfiguração de sua situação de dependência, já que, de acordo com o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, não existiria uma “teoria” da dependência mas sim “situações” de dependência. Cf. (CARDOSO, 1993).

Ao olharmos para o processo do Plano Real, chama atenção o fato de que, apesar de a questão do ajuste fiscal estar na raiz de sua elaboração, sendo considerada a sua “primeira fase” (BRESSER-PEREIRA, 1994; BELLUZZO e ALMEIDA, 2002) e tendo permanecido como um dos principais objetivos a serem alcançados – pelo menos de acordo com as alegações do governo – os resultados das contas públicas tenham demonstrado um fracasso retumbante no que diz respeito ao ajuste (interno) do setor público. Isto é, os déficits foram, ao longo do período FHC, crescentes, como também o foi a dívida interna. E isto mesmo considerando-se que um dos principais programas do governo, as privatizações, buscavam, de acordo com Malan, abater a dívida interna. Luiz Filgueiras explicita a questão em números:

[...] a dívida líquida total do setor público, que em 1994 situava-se em torno de R\$ 153 bilhões – correspondendo a 29,2% do PIB – alcançou, em dezembro de 1998, mais de R\$ 388 bilhões, o que representou 42,6% do PIB, apesar de a União ter arrecadado com as privatizações, nos quatro anos do governo Cardoso, mais de U\$ 46 bilhões (FILGUEIRAS, 2012, p. 175).

O motivo desse desajuste é conhecido e criticado por ampla literatura. Resumindo de maneira quase telegráfica, podemos dizer que o modelo de estabilização pautado na abertura comercial e âncora cambial produzia uma enorme deterioração nas contas do setor externo, isto é, o elevadíssimo déficit na conta de transações correntes era o “irmão gêmeo” do déficit público interno. Em suma, o déficit externo era produto necessário do modelo de estabilização implementado, e este era encoberto pela elevação do déficit interno, de modo que *“sucesso no programa de estabilização e crescente desajuste fiscal caminhavam juntos e eram faces desta mesma moeda, o real”* (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002, p. 390).

De acordo com o programa de estabilização proposto, os crescentes déficits externos seriam cobertos pela livre entrada de capitais. A crença de que esses capitais entrariam em abundância (e *ad infinitum*) parecia estar na raiz do plano. Mas o que importa ressaltar, para os fins do argumento aqui proposto, é que era imperativo que o Estado brasileiro, dada essa situação de dependência do financiamento externo e total incapacidade de gerar poupança interna, garantisse um ambiente favorável à valorização dos capitais financeiros, agora desregulados e ávidos por ganhos em curto prazo. Eis a oportunidade que lhes surgia; os “mercados emergentes” (CHESNAIS, 1998; COUTINHO, 1999; FIORI, 1998).

O Brasil se insere nessa nova etapa da economia internacional na condição de dependente de financiamento externo, de tal modo que seus regimes cambiais ficam à mercê da confiança e percepção dos detentores de ativos financeiros mundializados. Elemento indissociável dessa estratégia passou a ser a elevadíssima taxa de juros, que visava evitar uma abrupta fuga de capitais, mas trazia consigo a expressiva deterioração das contas públicas – pois incidia sobre o serviço da dívida – e a total incapacidade do Estado em custar qualquer política pública que não visasse o corte de gastos⁵⁴. Diante disso Cano adverte sobre

a deterioração (fiscal, financeira e de planejamento) que atinge o Estado, e que as “reformas” propostas pelo atual governo ameaçam piorar ainda mais este quadro. Para manter o serviço das dívidas, cortam-se cada vez mais os gastos públicos (correntes e de capital), notadamente os do funcionalismo e os sociais, numa busca inútil e sem fim de um impossível ajuste fiscal (CANO, 2006, p. 154).

⁵⁴ A mencionada vulnerabilidade da moeda pôde ser notada ao longo de todo o governo. Assim, em 1997, com a crise na Ásia e a consequente elaboração do já mencionado “Pacote 51”, em 1998 com a moratória na Rússia e a elaboração do “Plano de Ação 1999-2001”, e novamente em 2002 com o “risco Brasil” advindo da “ameaça” representada pela vitória de um governo de origem sindicalista.

Dessa forma, a questão não é negar a existência de profundos desajustes no setor público. Há economistas bastante críticos ao governo que não veem problemas em afirmar que houve no período certa frouxidão da política fiscal no que diz respeito aos gastos não financeiros, que nem sempre são bem alocados. (BATISTA JR, 2000). Entretanto, a tendência da literatura crítica é frisar o peso da componente financeira dos gastos⁵⁵, decorrente da política monetária e cambial. Nesse sentido, Batista Jr. chega a questionar a qualidade da fundamentação da tese de que o ajuste fiscal – ou o puro e simples equilíbrio das contas públicas – seria condição *sine qua non* para a consolidação da estabilidade monetária e retomada sustentável do desenvolvimento⁵⁶.

O que chama atenção é que, apesar do governo apresentar o ajuste fiscal como preocupação central, a mudança cambial produzida em 1999 acarretou fortes prejuízos ao Estado, deteriorando ainda mais suas finanças. Isto porque, diante das incertezas dos investidores (detentores de títulos do governo), os gestores da política monetária ofereceram-lhes, naquele momento, garantias contra prejuízos advindos de uma desvalorização (oferecendo papéis pós-fixados), o que corresponde na prática a uma “estatização” da dívida externa e do risco cambial” (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002; BATISTA JR., 2000). A garantia de ganhos aos especuladores do setor privado às custas das finanças públicas diz respeito a algo que vai além de concepções de economia política; trata-se da gestão da política econômica, cuja relação com a questão do poder é por demais óbvia para ser negligenciada.

O período narrado não foi, obviamente, o primeiro na história econômica do Brasil em que privatizaram-se os lucros e socializaram-se as perdas⁵⁷. Desde pelo menos os tempos de queima do café, as políticas estatais

⁵⁵ Em contraposição àquelas abordagens de economistas vinculados ao governo – já apresentadas no início deste trabalho ex (GIAMBIAGI, 1999), e que frisavam a necessidade de acelerar as reformas estruturais e adotar rigidez orçamentária.

⁵⁶ Batista Jr. questiona, mesmo do ponto de vista analítico, a ênfase atribuída ao ajuste fiscal.

⁵⁷ Exemplo relativamente recente é o processo de intervenção no sistema financeiro executado por Simonsen, no governo Geisel, e que na prática garantiu ganhos aos acionistas da

têm revelado que as relações entre os aparelhos de Estado e as classes dominantes são complexas e contraditórias, onde ora tem-se a impressão de uma autonomia do aparelho burocrático, ora uma extrema dependência frente ao grupo economicamente dominante, o que varia de acordo com o período estudado e com a perspectiva teórico-metodológica que orienta o pesquisador.

No que diz respeito à relação do poder estatal com os grupos econômicos, Luis Nassif apresenta uma reconstrução histórica muito interessante, onde procura demonstrar fortes analogias entre o pensamento econômico da equipe do governo Cardoso e do governo de Rui Barbosa⁵⁸. Em sua pesquisa, pouco academicizada e riquíssima em detalhes, Nassif procura desvendar o “poder mágico” advindo da gestão da moeda, que invariavelmente determina quem serão os ganhadores e os perdedores do processo. Nesse sentido, se podemos analisar a condução da política monetária do Plano Real como um processo de “*aprendizagem social*” (HALL *apud* LOUREIRO, 1997) no qual os tecnocratas gestores da moeda teriam aprendido com tentativas experiências passadas e não bem sucedidas⁵⁹, podemos também, por meio da riqueza de informações apresentadas em uma pesquisa de caráter mais jornalístico (ou mesmo investigativo), identificar quais foram os grupos favorecidos pela gestão macroeconômica e qual o tipo de relação estabelecida entre os gestores de tais políticas e os grupos por eles favorecidos. Por isso Nassif afirma, a respeito do Plano Cruzado – portanto, a respeito dos economistas do Real – “*Mas o cruzado trouxe uma lição inesquecível a seus formuladores: o enorme poder de que dispunham para, através de regras de conversão de contratos, poder influir pesadamente nos mercados futuros*” (NASSIF, 2007, p. 115).

instituição sob intervenção às custas do Tesouro Nacional. Para uma descrição detalhada cf. (TAVARES e ASSIS, 1985).

⁵⁸ Foge do escopo deste trabalho apresentar a argumentação do autor. Cf. NASSIF, 2007).

⁵⁹ Loureiro (1997) propõe a utilização do Peter Hall como referencial analítico para pensar o Plano Real, já que este autor enuncia que a autonomia do Estado pode se dar em função da existência de um conjunto de ideias estruturadas em um paradigma político coerente, e que tais ideias podem ser advindas da aprendizagem social, tal como foi o caso dos economistas do Real, que haviam elaborado anteriormente o Plano Cruzado (LOUREIRO, 1997).

Analisando a trajetória dos economistas elaboradores do Plano Real, os “novos financistas” da era da “financeirização global”, Nassif sugere que estes competentes economistas, que após saírem do governo se lançaram em empresas de consultoria ou presidiram instituições financeiras, pretenderam reorganizar um sistema de poder, no qual os novos “vencedores” são a classe de detentores de ativos financeiros, haja vista a enorme proliferação de bancos de investimento e a impressionante alavancagem que conseguiram operar na época, além também impressionante proliferação de uma classe de analistas de risco e de investimento⁶⁰. O que estes economistas formados no E.U.A possuíam em comum era, portanto, a capacidade de *“transformar conhecimento técnico em poder político, poder político em poder financeiro, e em desenvolver argumentos legitimadores para ocultar privilégios intoleráveis”*. (NASSIF, 2007, p. 108).

Ainda sobre os economistas do Real, Nassif dedica atenção especial a Gustavo Franco, justamente o Presidente do Banco Central considerado por muitos como responsável por uma equivocada política cambial que acelerou sobremaneira a deterioração das contas públicas. De acordo com Nassif, Franco não teria uma visão tão utilitarista do poder político. Filho do banqueiro Guilherme Arinos, que *“atuou na montagem do plano cambial que permitiu ao Brasil enfrentar a escassez de divisas da Segunda Guerra [...] virou assessor pessoal de Vargas [...] tornou-se especialista nas intrigas palacianas”* (NASSIF, 2007, p. 108).

Dessa pequena imersão na história de vida de um personagem importante do governo Cardoso importa-nos reter um elemento. A sólida formação econômica de Gustavo Franco, seus conhecimentos técnicos, é um elemento que se traduz em poder político, à medida em que Franco esteve à frente da política monetária durante o primeiro governo Cardoso. Embora seus discursos sejam sempre em favor da neutralidade da ciência econômica e do favorecimento do bem comum, algumas medidas adotadas – como a garantia do Tesouro contra prejuízos cambiais – explicitam que há, sem dúvida, grupos

⁶⁰ Não demonstrarei aqui os nomes dos dirigentes da política econômica e as respectivas posições nos mercados financeiros ocupadas por eles. Em seu trabalho, Nassif menciona os nomes, instituições e até algumas operações realizadas no mercado de câmbio Cf. (NASSIF, 2007).

favorecidos pela arbitragem das regras econômicas, além de demonstrar enorme contradição com o discurso dominante sobre o corte de gastos. E, do ponto de vista do poder interno aos aparelhos de Estado, é reveladora a afirmação de que Franco teria aprendido muito sobre o jogo do poder e o universo palaciano com seu pai, que *“Sabia como ninguém que, nas burocracias, o poder residia na capacidade de organizar ideias e preparar decretos” (idem)*.

Diante da demonstração de que as prioridades do governo Cardoso sinalizavam (e buscavam sinalizar para os agentes externos) que havia uma comprometida busca pelo ajuste fiscal; da demonstração de que mesmo com essa prioridade política, a deterioração das contas públicas se deu em níveis inéditos, aumentando exponencialmente a dívida pública, e que esse endividamento do setor público se deu às custas da garantia (institucional) de ganhos – ou, se quisermos, de um seguro contra prejuízos – para o investimento externo, em geral, de natureza especulativa; e, por fim, de que essas políticas todas eram justificadas em nome da manutenção do plano de estabilização, cuja equipe responsável desfrutou de amplo poder dentro dos aparelhos de Estado (já que possuía *capacidade de organizar ideias e preparar decretos*), cumpre fazer a pergunta: Que espaço a reforma do Estado elaborada pelo MARE encontrava dentro do governo? Mais que isso, qual o significado da reforma do aparelho do Estado e da noção de aumento de desempenho do setor público que ela defendia?

A seguir procuraremos esboçar brevemente o significado do MARE dentro do governo e os conflitos políticos que esse Ministério enfrentou a fim de tentar confirmar uma hipótese de trabalho: Que o significado da reforma do Estado para o governo Cardoso, apesar das inúmeras inovações práticas e conceituais elaboradas pelo Ministro Bresser Pereira (inspiradas na Nova Gestão Pública), pouco mudou e seu núcleo já estava em germe no documento do Ministro Cardoso de 1993.

Capítulo III: Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado

A proposta de reforma do Estado foi elaborada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e, depois de ampla discussão, foi aprovada pela Câmara da Reforma do Estado⁶¹ em sua reunião do dia 21 de setembro de 1995, corporificada no documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995). Sob direção do então ministro Bresser Pereira, a proposta sintetiza os pressupostos e diretrizes do que parecia ser um projeto político, econômico e social.

No Plano Diretor (BRASIL, 1995), bem como em outro documento oficial produzido pelo MARE (BRASIL, 1997), o ministro Bresser Pereira expunha suas análises da crise do Estado brasileiro e dava forma à sua proposta de reformar o aparelho estatal. Mais que isso: partindo de uma análise da conjuntura da economia internacional à época do governo Cardoso, delineava o novo papel do Estado frente ao processo em curso, a chamada “globalização”.

Nota-se que os fundamentos da reforma proposta eram amplos, diversos, pois ora era enfatizava-se a “captura” do Estado – ou *rent seeking* – por interesses corporativistas, seja por parte de grupos de empresários, por meio dos “anéis burocráticos”, seja por parte de setores do funcionalismo público, ora era enfatizava-se a distorção causada pelo agigantamento do aparelho estatal, ou ainda, atentava-se para as “exigências da globalização”. Mas, sintetizando o diagnóstico da crise do Estado em suas causas fundamentais, Bresser Pereira afirmava:

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do

⁶¹ Embora o Ministro do MARE fosse Bresser Pereira, a Câmara da reforma do Estado era presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho e tinha como membros Bresser Pereira (MARE), Paulo Paiva (Trabalho), Pedro Malan (Fazenda), José Serra (Planejamento e Orçamento), general Benedito Onofre Bezerra Leal (forças armadas) e Eduardo Jorge (secretaria da presidência).

Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 10).

Fica claro, portanto, que há que se diferenciar a “reforma do Estado”, em seu sentido mais amplo, da “reforma do aparelho de Estado”. Ou seja, ambas estão profundamente imbricadas, já que a fundamentação da reforma do aparelho depende de uma análise da crise do Estado e da reformulação de suas funções; De acordo com o Plano Diretor elas seriam, então, duas coisas diferentes e complementares. Em outras palavras, à crise fiscal do Estado e ao esgotamento da estratégia de substituição de importações somar-se-ia o esgotamento do padrão burocrático de gestão (elemento 3), que teria se tornado ineficiente porque “*o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos*” (idem, p. 11).

Isto posto, o próprio Plano Diretor explicita que os elementos (1) e (2), apesar de fundamentarem a proposta de reforma do aparelho de Estado, não competem ao MARE, pois a crise fiscal (elemento 1) compete aos ministérios da área econômica, particularmente Fazenda e Planejamento, e o elemento 2 (“esgotamento da estratégia de intervenção”) compete a outros ministérios setoriais. Portanto, ao MARE competia elaborar um projeto de reforma do aparelho de Estado, isto é, propor alterações na “estrutura organizacional” do Estado visando a ampliação da governança, que é definida como a “*capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas*”, ou, de forma mais sucinta, “*a capacidade de governo*”. Assim,

A reforma do Estado é um projeto amplo [...], enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (idem, p. 12).

Portanto, em suma, a tarefa central a que o MARE se propunha era aumentar a governança, sem o que o aparelho de Estado permaneceria incapaz de atender às demandas de cidadania, já que a máquina administrativa estava ineficiente e engessada pela rigidez de normas e procedimentos.

Nesse sentido, um aspecto crucial para o Plano Diretor eram as reformas constitucionais que visavam reverter o “engessamento” do aparelho do Estado produzido pela Constituição de 1988. Muitas páginas do documento são dedicadas à questão da reforma da previdência e à reforma administrativa. Ambas eram vistas como imprescindíveis para o equacionamento da crise fiscal do Estado, embora seu encaminhamento e aprovação não competissem ao MARE. No que diz respeito à reforma administrativa, vários são os pontos abordados, sendo a questão da estabilidade do servidor um dos que recebem mais atenção. Esse aspecto da reforma era umas das prioridades do governo, sendo muito bem visto pela equipe econômica, que, como já demonstrado, reafirmava sua importância para ajudar na política de ajuste fiscal.

É importante ressaltar que, diferentemente do Ministério da Fazenda, que abordava a necessidade da quebra de estabilidade dos servidores apenas por conta dos ganhos fiscais que ela traria consigo, o Plano Diretor enfatizava os ganhos fiscais, mas, em adição, propunha projetos de valorização das carreiras. Talvez possamos afirmar que o cerne da questão para o Plano Diretor, no que diz respeito à reforma administrativa, fosse criar mecanismos de incentivo e motivação ao servidor público⁶².

⁶² Essa questão é extremamente controversa. Há uma série de pesquisas que endossam a proposta do Plano Diretor afirmando que sua real intenção era, de fato, promover a valorização da carreira do servidor e melhorias efetivas na máquina pública. Em geral são pesquisas publicadas pela ENAP (Escola Nacional da Administração Pública). No sentido contrário, há pesquisas que afirmam que toda a retórica do Plano Diretor seria uma estratégia para mascarar suas reais propostas, que seriam de cunho neoliberal e cuja preocupação seria

Apesar da importância desse aspecto da reforma, ele não é o foco aqui proposto. A reforma do funcionalismo público daria uma pesquisa à parte. Cumpre-nos, entretanto, mencioná-la, dada sua importância no projeto geral de reforma do aparelho de Estado. Os aspectos mais importantes para os fins do argumento aqui desenvolvido são aqueles que diziam respeito à redefinição de estruturas e aparelhos de Estado. Como já dito, uma análise dos documentos oficiais produzidos pelo MARE permite constatar quão ampla era a proposta de reformar o Estado, já que incluía a delimitação de suas funções, a reconstrução de estruturas burocráticas e uma nova forma de se relacionar com a sociedade. Assim, delimitação do tamanho do Estado, redefinição do seu papel regulador, recuperação da governança ou capacidade administrativa de implementar decisões políticas e, por fim, capacidade política de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (governabilidade), eram elementos abordados. Mas, o que competia ao MARE era apenas o fortalecimento da governança. Para isso, Bresser Pereira afirmava que era necessário mais que um mero rearranjo de estruturas, pois a superação das formas tradicionais de ação estatal implicaria em descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade (BRASIL, 1995, p. 40).

É nesse ponto que ganha importância o projeto das agências autônomas. O Plano Diretor continha a proposta de criações institucionais, como organizações sociais, agências reguladoras e agências executivas. Para estas duas últimas, que fazem parte mais diretamente do Estado – já que para as organizações sociais era defendido o modelo de “propriedade pública não-estatal”⁶³ – era proposto um modelo que lhes conferisse autonomia. Embora tenham sido por vezes denominadas indiscriminadamente de “agências autônomas”, cumpre frisar que suas funções são diferentes. Enquanto as agências reguladoras diziam respeito à uma ação mais efetiva do Estado na regulação do mercado e na fiscalização de serviços públicos que estivessem sob concessão, devendo cumprir a função, anunciada por Bresser no MARE,

apenas facilitar a demissão de funcionários e o desmonte da máquina pública para permitir a redução de gastos do Estado. cf. (BEHRING, 2008; ANDREWS e KOUZMIN, 1998).

⁶³ As organizações sociais seriam instituições públicas não-estatais, o que significa que operariam com personalidade jurídica do direito privado e, portanto, estão fora do aparelho de Estado.

de estabelecer preços em determinados setores como se mercado houvesse, as agências executivas deveriam cumprir a função de flexibilização na gestão de autarquias e repartições, isto é, organismos que realizam funções exclusivas do Estado.

Ainda de acordo com o Plano Diretor, há que se distinguir três níveis de atuação do Estado, quais sejam: O nível estratégico, que deve se incumbir de formular, supervisionar e avaliar a implementação de políticas públicas; o nível descentralizado, que deve se responsabilizar pela execução das políticas; e, por fim, o nível responsável pelas funções não exclusivas do Estado, que é delegado à sociedade civil, ou, mais precisamente, à iniciativa privada, ou executado em parceria com o Estado. Convém salientar que a clara divisão entre formulação e implementação é um dos elementos centrais da reforma, inspirado no Decreto Lei nº 200, de 1967. Assim explicita Bresser Pereira:

A nítida separação entre os departamentos do núcleo estratégico que formulam políticas e supervisionam contratos de gestão e as agências e organizações sociais que executam serviços é central para a reforma da gestão pública. Quando o fornecimento dos serviços ocorre no nível do ministério ou departamento, combinando formulação de políticas com execução, é necessário encorajar a discussão sobre a possibilidade de transferi-los para uma instituição descentralizada já existente que atue em área compatível, evitando assim a desnecessária criação de novas instituições. Caso seja impossível reuni-los em uma instituição já existente, torna-se necessária a criação de uma organização descentralizada (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 327-328)

A passagem acima transcrita evidencia a importância da separação entre formulação e implementação. Para Bresser Pereira, a justificativa para que haja essa nítida separação ainda é a mesma válida para o Decreto-Lei de 1967, qual seja, a de que a execução de atividades e prestação de serviços

públicos exige agilidade e flexibilidade por parte das instituições que vão realizá-los. Esta última tarefa deve então ser executada de maneira descentralizada e, sob a retórica da eficiência, deve guiar-se não por procedimentos rígidos oriundos da burocracia clássica, mas deve orientar-se por resultados, ser flexível, enfim, gerencial.

Como se daria então na prática essa delegação de funções da administração direta para a administração indireta? Um dos elementos centrais da reforma gerencial era a criação das mencionadas agências executivas⁶⁴. Segundo o MARE, a criação das agências executivas significaria o estabelecimento de uma qualificação que permitiria às autarquias e fundações recuperarem sua autonomia e flexibilidade operacionais, que, alega-se, foram perdidas, sobretudo em decorrência das mudanças contidas na constituição de 1988. Essas autarquias, uma vez qualificadas como agência executiva, deveriam celebrar um contrato de gestão com o ministério supervisor, responsável por avaliar e controlar o desempenho de suas funções.

Para os fins deste texto cumpre-nos isolar um elemento da reforma institucional proposta pelo MARE – a criação das agências executivas – a fim de demonstrar duas coisas: I- Os conflitos de implementação que essas propostas de mudança institucional enfrentaram *dentro do governo*. II- A relação que o projeto “Agências Executivas” estabelece com as diretrizes prioritárias da equipe econômica do governo, que já foram exploradas no capítulo anterior.

3.1 - Agências Executivas e Conflitos de Implementação

É importante ressaltar que a inserção de uma instituição no “projeto Agências Executivas” se daria por adesão, isto é, os órgãos e entidades deveriam manifestar interesse em se candidatar espontaneamente à

⁶⁴ Para Martins (1994), o projeto “Agências Executivas” realizado na Inglaterra (reforma que inspirou diretamente as propostas do MARE) tratava-se na verdade de um processo de ‘desconcentração’. “Essa flexibilização não passa, no entanto, de simples desconcentração, uma vez que a mudança descrita transcorre no interior do mesmo ente político-administrativo” (MARTINS, 1994, p. 313).

qualificação, desde que fosse também a vontade de seu ministério supervisor. A qualificação de uma instituição em agência executiva exigia, entretanto, a observância de alguns princípios estabelecidos em lei. A Lei nº 9.649, de 27 de Maio de 1998 (BRASIL, 1998b) instituiu o modelo de agência executiva exigindo determinados requisitos, cujos principais são: 1) a necessidade de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento. 2) A celebração de um contrato de gestão entre a instituição candidata à qualificação e seu Ministério supervisor.

Nota-se que, apesar da concepção do modelo de Agências Executivas estar presente no MARE desde o início, sua institucionalização legal só ocorreu em 1998 por meio da referida Lei nº 9.649 e sua regulamentação ocorreu com os decretos nº 2.487 e 2.488, ambos de 2 de fevereiro de 1998. De acordo com Ângela Santana, que foi integrante do quadro de técnicos do MARE e ocupou o cargo de Secretária da Reforma do Estado no período 1995-1998, o modelo sofreu, nesse meio tempo, dificuldades de toda ordem em sua implementação.

As principais dificuldades elencadas pela autora são:

(1) Redução do modelo no que diz respeito às flexibilidades de gestão previstas na sua concepção inicial, o que seria fruto da enorme resistência do setor público na superação da cultura burocrática em prol da autonomia de gestão. Essa redução de flexibilidade resultou na perda de interesse de muitas instituições na adesão ao projeto.

(2) rigidez do modelo na autarquização das atividades que ainda permaneciam centralizadas no núcleo estratégico. A implementação do modelo neste caso previa um aumento de despesas no curto prazo, num contexto de contenção de gastos do governo. (SANTANA, 2002, p.78-79).

O que se pretende demonstrar aqui é que, embora a perda de interesse das instituições na adesão à proposta seja, obviamente, um elemento impeditivo do sucesso do modelo, já que ele funcionava por meio da adesão voluntária, ela não explica o fracasso do modelo, uma vez que é apenas a consequência de um fator, qual seja, a redução da flexibilidade No que diz

respeito ao segundo tipo de dificuldade encontrado fica claro que o problema era o aumento de despesas. Podemos então, em síntese, elencar duas principais dificuldades de implementação do modelo de Agências Executivas: Reduzida flexibilidade e contenção orçamentária.

Dessa maneira, para os fins do argumento aqui desenvolvido, interessa-nos investigar um tipo específico de resistência que a chamada ‘criação institucional’ encontrou. Para isso, não será o foco investigar as resistências ou falta de cooperação por parte do corpo de burocratas responsáveis pela ‘gestão’ interna aos Ministérios que deveriam aderir voluntariamente às propostas do MARE. O enfoque aqui proposto será sobre o ponto (2), isto é, a não cooperação, ou mesmo o veto, das lideranças políticas mais poderosas dentro do governo Cardoso, a saber, a equipe econômica.

A escolha desse conflito se deve não tanto porque ele foi recorrentemente verificado pela literatura que buscou analisar os sucessos e insucessos da reforma, fato que facilitaria o caminho da pesquisa e ofereceria suporte para o problema que procuramos aqui tratar. Tal escolha se justifica porque entendemos que o carro chefe da equipe econômica do governo Fernando Henrique era, desde o início, quando este ainda era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, a busca da estabilização econômica, o que, de acordo com os diagnósticos dessa equipe de economistas, dependia fundamentalmente do ajuste fiscal. Por consequente, a presença de órgãos do Estado, como, por exemplo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no *“controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro”* e [...] *“pelo controle do setor público, a fim de que fosse possível avaliar os impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças federais”* (CALABI e PARENTE, 1990 *apud* GOUVÊA, 1994, p. 286-287) (reproduzimos a citação presente no capítulo I p. 7) nos demonstra que a reorganização fiscal do Estado e uma reforma que dotasse seus aparelhos de capacidade de controle de despesas não apenas parece ter sido bem sucedida antes da reforma proposta pelo Plano Diretor como sugere também, não sem certo grau de ironia, que essa capacidade de controle pode ter sido um elemento que vetou aspectos de uma reforma que pretendia reforçar a governança (capacidade de governo).

Complementa a justificação dessa escolha o fato de que, também para o MARE, a necessidade do ajuste fiscal possuía peso fundamental. Uma leitura dos trabalhos de Bresser Pereira publicados na época da criação do Ministério, sobretudo o primeiro dos “Cadernos MARE” (BRASIL, 1997) nos permite afirmar que a necessidade do ajuste fiscal, junto com as exigências da “globalização”, formavam os alicerces de toda a proposta de reforma do Estado, em seu sentido mais amplo, e, em particular, da reforma administrativa. Este fato suscita curiosidade, sobretudo na medida em que, ao passarmos da análise das propostas de reforma para uma análise do processo de implementação dessas reformas, com seus inevitáveis percalços, conflitos políticos e de interesse, observamos, com base em diversas pesquisas empíricas, até mesmo com base em entrevistas à parte da equipe técnica que trabalhou no ministério, pra não dizer dos relatos do próprio ex-ministro Bresser Pereira, que, aquele elemento que embasou a elaboração de um amplo projeto de reformas – necessidade de ajuste fiscal – foi o mesmo elemento que barrou a implementação de boa parte dos projetos de criação institucional.

Portanto, em vez de olhar para a falta de interesse na adesão ao modelo por parte das instituições, o que sugerimos aqui é que o que deve ser explicado não é o porquê da não adesão ao modelo por parte das instituições que potencialmente se tornariam agências executivas, mas sim o porquê da rigidez do modelo e da absoluta intolerância com um eventual aumento de gastos.

Ademais, pode-se afirmar que a perda de interesse na adesão ao modelo das agências executivas e a intolerância da área econômica do governo com o aumento de despesas são elementos profundamente relacionados; na verdade o primeiro pode ser lido como decorrente do segundo. Isto porque o único órgão que se tornou agência executiva, o IMNETRO, passou por um longo e tortuoso processo de negociação, tendo enfrentado a recusa do ministério da Fazenda (gestão fiscal) *“em garantir o repasse de apenas 60% do seu orçamento, aceitando-se apenas 40% de corte para a geração dos mesmos resultados”* (MARTINS, 2002, p. 268). Essa impressionante intransigência da área Fazendária, além de demonstrar que sua política fiscal não apenas não aceitava aumento de despesas como

também não aceitava “pequenas” reduções, exigindo reduções mais drásticas no repasse orçamentário, pode ser lida como a responsável por desencorajar outros órgãos que eventualmente se interessassem pelo modelo.

Esta perda de interesse que órgãos estatais tiveram em aderir ao modelo das agências executivas – derivada das dificuldades de garantia de regularidade na transferência de recursos, que feria sua autonomia orçamentária – (COSTA, 2002, p. 28) é tida, por sua vez, como um dos fatores responsáveis pela “concorrência” que o modelo de agências executivas sofreu frente ao modelo de agências reguladoras. Estas últimas prosperaram e muitos órgãos cuja função não era propriamente “regular” mercados fictícios passaram a se interessar pela qualificação em agências reguladoras, o que é explicado pelo fato de que este tipo de agência possuía maior autonomia financeira. Diante da inevitável pergunta: Porque estas agências prosperaram, ou melhor, porque possuíam autonomia financeira, e as agências executivas não? – tem-se uma resposta que apenas reforça o argumento central desde capítulo:

Outros tipos de Agência, não previsto no Plano Diretor, também se desenvolveram a partir do modelo das Reguladoras: as de fomento, como a ADENE (Agência de desenvolvimento do Nordeste), a ADA (Agência de desenvolvimento da Amazônia), [...] ANCINE (Agência Nacional de Cinema) [...]. (COSTA, 2002 p. 38).

E a explicação para o sucesso de um modelo de Agência e o insucesso de outro diz respeito justamente à autonomia financeira, que, no caso do modelo de Agências Reguladoras, possuía outras bases de financiamento, não dependendo, portanto, do repasse de verbas pelo Ministério da Fazenda.

Talvez esta seja a principal diferença entre os dois modelos. As Agências Reguladoras possuem uma base regular e

independente financiamento, baseada na cobrança de taxas dos setores regulados. Enquanto isso, as Agências Executivas, assim como as velhas autarquias e fundações, estão sujeitas ao contingenciamento. Quando atentamos para o fato de que o controle do repasse de recursos é um dos principais instrumentos de atuação da área econômica, começamos a entender a principal razão para a diferença de desempenho entre os dois modelos (COSTA, 2002, p. 38-39).

Como afirma Santana (2002), ocorreram conflitos de naturezas diversas ao longo da elaboração do projeto e das negociações políticas. Isso fica claro quando, em contraposição às noções presentes no Plano Diretor (1995) elaborado por Bresser, que previam formas de controle *a posteriori*, *(não dos procedimentos mas sim dos resultados)*, *flexibilidade e delegação de funções*, as diretrizes presentes nas leis e decretos que regulamentam o modelo (1998) apresentam uma rigidez maior do que a de sua proposta inicial.

Em um trabalho publicado pela ENAP em 1997, Marcos Alonso Nunes apresenta uma detalhada proposta para o projeto “agências executivas”, que abarca pontos como flexibilidade, autonomia operacional, cultura de gestão etc. Com o intuito de propor mudanças e aperfeiçoar o modelo, dois pontos elencados pelo autor nos chamam atenção: No lugar de *“Imprevisibilidade na execução orçamentária pela sujeição a decretos de contingenciamento”* Nunes propõe que se institua uma situação de *“Garantia legal e política de que as agências não estarão sujeitas a contingenciamentos”* (NUNES, 1997, p. 13). Propõe ainda que se altere a situação de *“Imprevisibilidade com relação às liberações e contingenciamentos financeiros pelo Tesouro Nacional”*, sugerindo que se adote legalmente o *“Compromisso do Tesouro Nacional com fluxo de liberações financeiras previsto no contrato de gestão. Prioridade para as agências executivas”* (*idem*).

Nunes apresenta em seu texto diversos argumentos que denotam uma tentativa de persuadir o Poder Executivo da importância do projeto Agências no aumento da racionalidade e qualidade do gasto público. Assim,

antes mesmo de elencar diversos argumentos em defesa das agências executivas (priorização da qualidade do gasto público, hierarquização de prioridades etc.), o autor afirma:

[...] num contexto de crise fiscal do Estado. Esta conjuntura favorece a lógica do aumento dos controles e restrições, do contingenciamento na 'boca do caixa'. Nessa lógica, as flexibilizações propostas para as agências podem ser percebidas como afrouxamento, redução ou eliminação dos controles. O projeto agências seguiria, portanto, uma lógica contrária à lógica do aumento dos controles. **Esta é a essência das resistências da área econômica do governo!**(grifo meu) (NUNES, 1997, p. 23).

Escrita em 1997, essa passagem nos revela que mesmo antes da regulamentação do modelo, conflitos dentro do governo já ocorriam. O que já estava decidido neste momento é que a Câmara da Reforma do Estado tinha optado por instituir o conceito de agência executiva por medida provisória e qualificar cada agência específica por decreto (idem, p. 12). Vejamos então o conteúdo final dos decretos e lei que regulamentam o projeto.

Uma breve análise dos decretos já referidos acima (Decreto nº 2.487 e 2.488, BRASIL, 1998b) que regulamentam a qualificação de instituições em Agência Executiva parece confirmar a presença da orientação fiscalista afirmada acima.

Uma análise do decreto nº 2.487, que *"Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas"* nos revela alguns aspectos do problema que, ademais, parece ser uma constante em quase todas as leis que dispõem e regulamentam este elemento da reforma: A presença do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento como partes intervenientes no processo. Assim revela o Art. 3º em seu parágrafo primeiro, que, sobre o contrato de gestão, dispõe da seguinte exigência:

1º Previamente à sua assinatura, o contrato de gestão deverá ser objeto de análise e de *pronunciamento favorável dos Ministérios da Administração Federal e reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda*. (itálico meu) (Decreto Lei nº 2487, BRASIL,1998).

Ainda no Art 3º, em seu 3º parágrafo, consta: “*Os titulares dos Ministérios referidos no 1º parágrafo deste artigo firmarão o contrato de gestão na qualidade de intervenientes*”. Apesar da imprecisão do termo “interveniente” presente neste parágrafo, o decreto, em seu conjunto, nos revela que sem o *pronunciamento favorável* dos Ministérios referidos acima a assinatura do contrato de gestão, indispensável no processo de qualificação das agências, não ocorreria. Em outras palavras, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda possuíam poder formal de veto.

A forte presença das ‘partes intervenientes’ se repete em outros parágrafos do decreto nº 2.487 e 2.488. E tal presença se estende e se espalha por quase todos os “momentos” do projeto, isto é, ainda que eventualmente o contrato de gestão não seja vetado por esses ministérios, um contínuo acompanhamento e avaliação do contrato e do desempenho das agências é prerrogativa da área fazendária do governo, como revela essa passagem: “*Serão realizadas avaliações periódicas, pelo Ministério supervisor e pela Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda*”. (Decreto nº 2.487, artigo 4º parágrafo 6º) Também o decreto nº 2.488 revela a presença do Ministério da Fazenda no processo de qualificação das agências. Após afirmar, em seu artigo 1º, que o objetivo da qualificação de autarquias em agência executiva é “*ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional [...]*”, o referido decreto explicita, em seu artigo 3º, que a delegação de certas competências aos ministros supervisores está condicionada ao não aumento de despesas. No final do decreto, após diversas especificações e detalhes procedimentais, o

parágrafo 2º do artigo 10º nos revela, novamente, qual aparelho do Estado possui as prerrogativas de controle e contenção orçamentária: *“2º A Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, disciplinará os procedimentos com vistas ao cumprimento do disposto neste artigo”*.

As passagens acima transcritas procuraram evidenciar a forte presença do Ministério da Fazenda na regulamentação do projeto de criação das agências executivas. O que isso teria a nos revelar além do óbvio, isto é, de que compete ao Ministério da Fazenda e do Orçamento o controle do “cofre”?

Primeiramente, a forte presença da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ligada ao Ministério da Fazenda, no controle do repasse orçamentário para políticas elaboradas pelo próprio governo demonstra os efeitos da reforma proposta pela “Comissão para o Reordenamento das Finanças” iniciada em 1986. A STN era um dos elementos centrais da reforma que visava o “reordenamento fiscal” do Estado, isto é, dotar o Estado de aparelhos que o conferissem a capacidade de diminuir despesas. Portanto, alguns aspectos das reformas institucionais que visavam esse fim podem ser considerados bem sucedidos. E isso é perceptível mesmo quando se trata de controlar processos de criação institucional que supostamente visavam uma descentralização da gestão pública que teria como contrapartida a “racionalização” da administração pública, como era o caso do projeto “Agências Executivas”.

O exposto acima parece confirmar o que o trabalho de Loureiro e Abrucio (1999) revela sobre as atribuições do Ministério da Fazenda no governo Cardoso. Os autores identificam um aumento do poder do MF por meio de algumas funções específicas que este ministério assumiu, sobretudo pelo seu poder de liberar e contingenciar recursos orçamentários, por meio das Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional (STN), que lhe permitiu determinar o ritmo da implementação das políticas definidas por outros ministérios, sempre tendo como prioridade absoluta o ajuste fiscal.

Diante do citado acima, é importante retomar alguns pontos. O Plano Diretor, como já frisado, propunha uma reformulação da ‘estrutura organizacional’ do Estado brasileiro, de modo a ajustá-lo ao que seria seu novo

papel. Isto é, dever-se-ia enterrar o Estado desenvolvimentista e “reconstruir” um novo Estado, mais apto a exercer o papel de regulador e com ampliadas capacidades de implementação de políticas públicas (governança), mais apto a atender demandas sociais e do “cidadão cliente” porque mais ágil, eficiente e eficaz. Do ponto de vista da estrutura organizacional, Ângela Santana (Secretária da Reforma do Estado) esclarece que para o “Núcleo Estratégico” (formulação de políticas), tratava-se de *“restabelecer a capacidade governamental”*, ao passo que no segmento “Atividades Exclusivas” (que inclui Agências Executivas), o objetivo era *“aumentar a eficiência e eficácia na prestação de serviços”* (SANTANA, 2002, p. 76).

Quanto à ideia de racionalização da administração pública, esta não é inaugurada com o MARE, pois já estava presente desde muito antes, se quisermos, desde as tentativas de reforma administrativa do governo Vargas (Criação do DASP) e do período militar (Decreto Lei nº 200). No governo Cardoso a reforma do Estado, nas palavras do próprio presidente, não se limitava às questões do funcionalismo. *“Em seu significado mais amplo incluía a criação de novos órgãos e instituições, capazes de dar maior racionalidade, agilidade e transparência à máquina pública, bem como maior controle sobre ela”* (CARDOSO, 2006, p. 561).

Entretanto, os conflitos enfrentados pelo MARE dentro do governo são apontados por diversos autores. A esse respeito Barbosa e Silva afirma:

Recorrentemente (o MARE) envolvia-se em embates com a Fazenda (Pedro Malan), o Planejamento (Serra), a secretaria da presidência (Eduardo Jorge) e a Casa Civil (Clovís Carvalho), via de regra com vitória destas últimas pastas. Os conflitos variavam da ausência de compreensão sobre o esgotamento do padrão burocrático, passando pela dúvida acerca dos efeitos fiscais prometidos, até chegar na disputa pelo encaminhamento da reforma, resultante de uma confusão ou sobreposição de funções (BARBOSA E SILVA, 2008, p. 60).

Ainda a esse respeito, Resende (2002) demonstra, em pesquisa empírica, a natureza dos conflitos dentro do governo. Em entrevista com o diretor da Secretaria da Reforma do Estado, este revela de maneira clara e explícita: [...] *naquelas partes cujo objetivo é a implementação das organizações sociais e agências executivas, o conflito central é com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento*” (RESENDE, 2002, p. 133). Se tivermos em conta que o projeto das agências executivas, que tinha uma razoável importância dentro do Plano Diretor, conseguiu que apenas uma autarquia fosse transformada em agência executiva (INMETRO) e não logrou a criação de nenhuma nova instituição dessa natureza, cumpre entender o porquê do relativo fracasso da reforma.

3.2 - Os vários aspectos da reforma gerencial

O intuito do exposto acima é demonstrar o grau de ingerência que a área econômica do governo possuía frente ao projeto do Plano Diretor, em específico, a reforma institucional. Para isso escolheu-se um aspecto muito específico do amplo projeto de reforma – o modelo de contratualização prevista para as agências executivas – para então demonstrar o poder formal de veto que dois ministérios – Ministério da Fazenda e Ministério do Orçamento e Gestão – possuíam frente um projeto cuja iniciativa partiu de membros do próprio governo. Como já anunciado, o propósito desta investigação não é fazer uma avaliação pormenorizada dos sucessos ou insucessos das iniciativas de reforma de gestão da década de 1990; por isso optou-se pelo recorte de um aspecto do projeto do MARE para demonstrar o ponto que aqui é essencial: a preocupação da Fazenda com o controle de despesas e o respaldo institucional que permitiu a essa área exercer controle sobre as demais.

É possível, entretanto, enriquecer o quadro aqui esboçado para demonstrar como a articulação e/ou conflito entre iniciativas perpassou todo o processo de reformas de gestão no período, o que, além de revelar a multiplicidade de visões em disputa, atenua as limitações em se trabalhar com

apenas um caso específico – agências executivas – como se tudo tivesse se resumido a este aspecto do projeto.

Olhando de perto o processo de definição e implementação de políticas públicas no período 1995-2002, Martins (2002) revela que havia uma pluralidade de visões sobre a gestão pública. Buscando construir um “mapa” das políticas de gestão pública nesse período, identifica seis trajetórias, assim sintetizadas:

a) reforma institucional (reestruturação de ministérios, melhoria de gestão e implantação de modelos institucionais tais como organizações sociais e agências executivas); b) gestão-meio (políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação); c) gestão estratégica (Eixos de Desenvolvimento e Plano Plurianual); d) aparato regulatório (construção de instituições regulatórias); e) gestão social (mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor); f) gestão fiscal (orçamento, privatização, renegociação da dívida dos estados e lei de responsabilidade fiscal) (MARTINS, 2002, p. 209-210).

Martins faz uma precisa caracterização de cada uma das seis trajetórias identificadas acima, esclarecendo quais as “visões do problema”, “valores”, “empreendedores” e “coalizão” formados em torno de cada uma. Não nos cumpre aqui expor detalhadamente a riqueza de informações coletadas pela pesquisa de Martins. Cumpre ressaltar que a “trajetória” *reforma institucional*, que é aquela que abrigava o projeto ‘agências executivas’ e defendia os princípios da administração gerencial (flexibilidade, orientação para resultados, foco no “cidadão cliente”), e cujo principal empreendedor era Bresser Pereira, é a que se encontrava mais isolada, já que sua coalizão de apoio dentro do governo era a mais restrita. Assim descreve Martins:

Os principais *loci* institucionais desta trajetória são a Secretaria da Reforma do Estado do MARE e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os empreendedores da trajetória se alternam em diferentes momentos: Bresser Pereira, Clóvis Carvalho e Martus Tavares. As coalizões em torno destes atores também se alternam, mas incluem, principalmente, atores próximos ao Presidente no âmbito da Casa Civil, tais como Pedro Parente e Silvano Gianni (MARTINS, 2002, p. 222).

Cumpramos ressaltar que os empreendedores se alternam, isto é, Bresser Pereira é o responsável pelos esforços do projeto de reforma institucional apenas durante a existência do MARE (1995-1998). O MARE foi extinto ao final de 1998 e suas atribuições foram dissolvidas na Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (SEAP) e na Secretaria de Gestão (SEGES), ambas vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após essa transferência de funções, o agente “empreendedor” da reforma institucional passa a ser Pedro Parente, que assume a pasta do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas também Clóvis Carvalho. Este último havia promovido fortes ingerências no projeto de reforma institucional quando este ainda era abrigado no MARE. Na função de coordenador da Câmara de Reforma do Estado e do Conselho de Governo, Clóvis Carvalho se opôs frontalmente às propostas de reforma institucional.

Se compararmos as mesmas variáveis apresentadas sobre a reforma institucional às apresentadas para a “trajetória” gestão fiscal, observa-se a diferença de prioridades:

Os valores centrais da gestão fiscal são: austeridade, controle e contenção. Seus principais empreendedores são Pedro Malan, Pedro Parente e Martus Tavares, ministros da área econômica. A coalizão em torno desta trajetória representa a **totalidade do poder central de governo**: Clóvis Carvalho,

Eduardo Jorge e, sucessivamente, Pedro Parente (MARTINS, 2002, p. 227).

As outras trajetórias mencionadas encontraram maior ou menor apoio dentro do governo, o que variava no tempo. A gestão meio, que compreendia recursos humanos, logísticos e informacionais, preocupava-se com a reversão da tendência de crescimento inercial da folha de pagamento, questão alinhada com os objetivos do ajuste fiscal. Propunha o reordenamento jurídico do funcionalismo (a tão almejada flexibilidade), além da modernização dos sistemas de recursos humanos e do sistema de compras governamentais, iniciativas também alinhadas com os objetivos de economia de gasto. Não é por acaso que suas coalizões de apoio se dão “entre o eixo *Fazenda-Planejamento*” (MARTINS, 2002, p. 223).

A visão de reforma gerencial advogada pelo MARE e apresentada no Plano Diretor previa, portanto, processos de reordenamento e criação institucional, do que os “contratos de gestão” era o modelo proposto. Esta visão não era compartilhada pelos demais ministérios, sobretudo pela equipe econômica. Porém, além do já demonstrado poder formal de veto que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento possuíam (previsto nas leis e decretos que regulamentavam o modelo), havia ainda uma grande barreira enfrentada pelo MARE; o ministro da Casa Civil, Clovis Carvalho, e o Secretário Geral da Presidência da República, Eduardo Jorge (MARTINS, 2002, p. 241).

Na verdade, Bresser Pereira afirma em entrevistas que o principal opositor de suas propostas era Clóvis Carvalho:

[...] Clóvis Carvalho [...] confundia a reforma, que era necessariamente institucional, e exigia ampla modificação legislativa, com uma mudança de estratégia administrativa decidida informalmente pelo governo, como acontece nas empresas cujas reformas são decididas por seus diretores. [...].

Para realizar a reforma gerencial, ele supunha que poucas mudanças institucionais eram necessárias. [...] Esta visão limitada manifestou-se durante os quatro anos em que estive à frente do MARE, e foi um obstáculo à reforma, já que o ministro chefe da Casa Civil tinha o controle da assinatura do presidente. [...] Da Casa Civil vinham geralmente vetos; raramente ajuda (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 197-198).

É importante a menção às barreiras que Clóvis Carvalho e Eduardo Jorge ergueram frente à reforma proposta pelo MARE porque, se num primeiro momento elas parecem atenuar ou enfraquecer o argumento que atribui predominância ao ajuste fiscal como elemento que “barrou” a reforma, acreditamos que, ao contrário, elas reforçam-no ou complementam-no, no seguinte sentido: Eduardo Jorge, enquanto Secretário Geral da Presidência da República, era homem próximo ao presidente e exercia função de coordenador das ações políticas extragovernamentais (relação com o Congresso, por exemplo); a Clóvis Carvalho, no cargo de ministro chefe da Casa Civil, cabia coordenar as ações intragovernamentais (MARTINS, 2002, p. 242), de modo que as ações de ambos diziam respeito à coordenação governamental de modo geral. *“Na realidade, estes dois foram os verdadeiros auxiliares de FHC para área de administração pública [...]. Em suma, visões pragmáticas, conservadoras e reducionistas predominavam no caldeirão governamental.”* (MARTINS, 2002, p. 242). E, desse ponto de vista, ainda que os motivos alegados para a oposição ao projeto de Bresser Pereira não guardem explícita relação com a noção de ajuste fiscal (uma das justificativas era, por exemplo, o entendimento de que o padrão burocrático clássico não estava esgotado) pode-se dizer que seu papel de coordenação era coerente com a política que era carro chefe do governo; a noção de **ajuste fiscal como suporte da política economia** adotada que, não por acaso, também era insensível à problemática de gestão apresentada no Plano Diretor e possuía a pragmática preocupação com a redução de despesas.

Portanto, sugerimos aqui que essa barreira imposta ao projeto, quando advinda de agentes responsáveis por coordenar as políticas de

governo, pode ser lida como uma demonstração de que o verdadeiro projeto do governo era outro. Há algumas evidências que reforçam essa interpretação: Clóvis Carvalho, ministro chefe da Casa Civil, cargo nomeado, obviamente, pelo Presidente da República, havia sido o coordenador das discussões da equipe econômica do Plano Real, realizadas ao longo dos anos de 1993-1994⁶⁵. Familiarizado com as orientações e diagnósticos da equipe, ciente, desde o início, da questão do ajuste e da necessidade de “orçamento equilibrado”, C. Carvalho era certamente um “colaborador institucional” da equipe do Real, função cujo cargo mais apropriado parece ser, de fato, chefe da Casa Civil. A respeito de sua nomeação, Fernando Henrique afirma: “*Não somente nomeei Clóvis Carvalho como, ao anunciar a formação do Ministério, disse que ele seria “o segundo” na hierarquia, depois de mim*” (CARDOSO, 2006, p. 226).

Reforça esta hipótese o fato de que, após a dissolução do MARE e transferência de suas atribuições para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o projeto perdeu ainda mais o fôlego inicial. Esta última pasta, fragmentada em diferentes funções, privilegiou a questão orçamentária e delegou às reformas institucionais papel secundário – embora tenha mantido diversas iniciativas de reformas de gestão, guiadas por diferentes metodologias. As reformas que tiveram continuidade passaram a ter caráter bastante fragmentário e setorial, além da Secretaria de Gestão (SEGES) ter sofrido um processo de isolamento institucional, ficando “*à deriva*”. (MARTINS, 2002). Suas iniciativas nesse momento diziam respeito à política de gestão empreendedora, assim caracterizada: “*Em geral, o objetivo das intervenções nesse período era racionalização dos processos, visando à maior eficiência dos órgãos já existentes*” (COSTA, 2002, p. 43).

⁶⁵ As reuniões realizadas por ocasião da gestação do Plano Real ficaram inclusive conhecidas internamente como “escolinha do professor Clóvis”, como relata Prado (2005, p. 70). Clóvis Carvalho atuou também por quase dois anos como secretário executivo do Ministério da Fazenda. Entretanto, em 1999 Clóvis Carvalho foi exonerado do cargo por ter denunciado publicamente a “falta de ousadia” da política fazendária. Este fato revela um ponto: explicita a absoluta “blindagem” da equipe econômica e a necessidade de que as diretrizes da política econômica sinalizassem (para o mercado financeiro) continuidade e consenso dentro do governo. Fernando Henrique lamenta a atitude que se viu obrigado a tomar, mas justifica-a pela necessidade de manter “*posição pública de defesa inabalável da política econômica*” (CARDOSO, 2006, p. 328).

Embora Bresser Pereira afirme que a iniciativa de dissolução do MARE e de transferência do projeto para outro ministério tenha partido de si próprio, ao perceber que *“O MARE não tinha condições de implementar reformas que dependessem de decisões orçamentárias, não tinha poder, por exemplo, para tornar obrigatória contratualização e autonomia gerencial”* (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 210), afirma também que cometeu um equívoco, já que não previa que o ministro que assumiu a pasta se dedicasse unicamente a políticas que contribuíssem com o ajuste fiscal. Entretanto, se atentarmos para o nome que assumiu a pasta do Planejamento, Orçamento e Gestão, a prioridade com o controle e corte de gastos não deveria ser surpreendente. Depois de uma curta passagem de Paulo Paiva, quem tomou a frente do ministério foi Pedro Parente. Parente havia participado ativamente da Comissão para o Reordenamento das Finanças e, durante o governo Cardoso, havia ocupado o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, sendo substituto interino de Pedro Malan. Sendo um membro da área econômica, sua prioridade pelo ajuste fiscal em detrimento do projeto de rearranjo institucional e contratualização (agências executivas) não parece surpreendente. Com efeito, a escolha de um importante funcionário do Ministério da Fazenda revela muito sobre as prioridades que o presidente Fernando Henrique esperava da pasta ministerial.

3.3 - Diferentes abordagens sobre o problema: Cooperação, Coordenação e Capacidade

Na literatura varias são as explicações para a perda de continuidade que o projeto de reforma do aparelho de Estado elaborado pelo MARE sofreu.

O fenômeno explorado pelo trabalho de Resende é o insucesso e/ou falta de continuidade do projeto de reforma administrativa capitaneado pelo MARE, o que o prova a extinção desse ministério quatro anos depois de sua criação. O objetivo de sua pesquisa é, portanto, explicar o problema da “falha permanente” nas políticas de reforma administrativa, desvendando e explicando os mecanismos produtores de obstáculos que inibem tais reformas.

A explicação parte da premissa de que as reformas administrativas são formuladas com o propósito de elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado e visam, de modo geral, a dois objetivos, quais sejam: o ajuste fiscal e a mudança institucional. Outra importante premissa é a de que a cooperação é variável chave para o sucesso de implementação das reformas. Vejamos isso mais atentamente.

Resende afirma que a falta de apoio por parte de atores estratégicos – problema de cooperação – é o fator causal da falha na implementação das reformas, raciocínio este que, de acordo com a literatura com a qual o autor dialoga, é generalizável e, para os efeitos de sua pesquisa, é concretamente constatado ao se analisar os insucessos do MARE. Ou seja, *“tomando o caso do MARE como exemplo,[...] o apoio parcial de atores estratégicos no interior da burocracia aos macro-objetivos da reforma representou fator causal para a falha”* (idem, p. 125). A falta de cooperação por parte dos atores estratégicos é explicada, por sua vez – e isto é central ao raciocínio do autor – por conta da contradição existente entre os dois objetivos gerais referidos acima.

A necessidade da consecução de dois objetivos que seriam contraditórios entre si – de um lado, o ajuste fiscal, e de outro, a mudança institucional – reduz as chances de que haja cooperação, pois o ajuste fiscal demanda maior controle sobre a burocracia, ao passo que a defendida mudança institucional exige, via de regra, menos controle, propondo novas formas organizacionais, novos modelos gerenciais e uma nova cultura burocrática, menos controlada, mais autônoma e responsável.

Reduzir os gastos públicos e, ao mesmo tempo, criar uma nova matriz institucional orientada pela performance, sofre resistências organizadas no interior da burocracia, das elites políticas, como da sociedade em geral (RESENDE, 2002b, p. 196).

O problema é tratado por Resende como um “conflito de percepções”, isto é, enquanto os formuladores da reforma consideram a *performance* do setor público dependente da consecução dos dois objetivos acima descritos, os atores estratégicos que se inclinam mais para a necessidade do ajuste fiscal tendem a encarar a mudança institucional como perda de controle sobre a burocracia.

Controle sobre a burocracia e *performance* são, portanto, dois elementos centrais na explicação oferecida por Resende, visto que são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados. Podemos, portanto, resumir esquematicamente seu argumento: As reformas visam a ampliação da *performance* do Estado por meio de duas medidas, ajuste fiscal e criação institucional. Essas duas medidas são conflituosas entre si já que a primeira pressupõe aumento do controle e a segunda, diminuição de controle e delegação de funções. Essa contradição produz um “conflito de percepções” entre os atores estratégicos que, conseqüentemente, são levados a não cooperar na implementação das reformas. A não cooperação⁶⁶ é, enfim, o fator causal da falha sequencial das reformas.

Portanto, de acordo com Resende, o dilema do MARE é um típico caso de “dilema do controle”, o que, ademais, não lhe seria específico, mas sim comum a outras experiências reformistas.

Valeriano Costa dialoga com Resende, procurando trazer uma importante crítica à explicação baseada no “dilema do controle”. Para Costa (2002), tal dilema não se vincula apenas às reformas administrativas empreendidas no período aqui abordado, mas seria inerente à própria gestão rotineira das burocracias, tanto públicas quanto privadas. Ademais, a trajetória de construção das burocracias modernas ao longo dos dois últimos séculos mostraria que o “dilema do controle” não se restringe ao período em questão. Costa avança na crítica ao afirmar que o balanço das reformas inspiradas na

⁶⁶ A explicação de Resende parece acertada e confirmada pela verificação empírica (entrevistas). Entretanto, explicações produzidas a partir de atores (que calculam, recebem ou não incentivos para cooperar etc.) e, com base na “teoria da falha permanente”, parecem muito próximas ao paradigma do “institucionalismo da escolha racional”. Abordagens desse tipo, se, por um lado, têm o mérito de oferecer explicações convincentes sobre fenômenos precisos, por outro lado, ao dissolverem tudo em termos de “atores que calculam e cooperam”, perdem de vista o significado político (e porque não histórico) de processos mais amplos.

Nova Gestão Pública (NGP) não deve se resumir a uma “série monótona de falhas sequenciais”, pois cada tradição estatal, ao possuir um arranjo institucional diferente, possui formas diversas de lidar com o dilema do controle. Desse modo, se considerarmos que o problema histórico da administração pública no Brasil tem sido a incapacidade do governo central em coordenar as ações de uma burocracia fragmentada e heterogênea, problema que se colocava também para o governo Cardoso, tanto do ponto de vista fiscal como gerencial, a questão deve ser vista, não como um dilema do controle, mas sim como um problema de coordenação de uma complexa agenda de reformas. A complexidade dessa agenda exigia então não apenas a “cooperação espontânea” da burocracia, mas, sobretudo, uma elevada capacidade de ‘coordenação interministerial’, conclui o autor (COSTA, 2002).

Na verdade as duas interpretações apresentadas acima não parecem opostas, mas sim, complementares. No entanto, a noção de “capacidade” introduzida por Costa parece permitir a abordagem do problema sob uma perspectiva mais ampla. Sendo reiteradamente constatada na literatura sobre reforma do Estado, voltaremos a discuti-la mais adiante.

Sob outra perspectiva, há uma ampla pesquisa sobre a reforma do Estado no Brasil que, abordando seus mais variados aspectos, considera os resultados da reforma gerencial menos modestos. (LOUREIRO e ABRUCIO, 2008). Sob o ponto de vista analítico, esta perspectiva busca avançar em relação ao que chama de “*institucionalismo mais estreito*”, já que conjuga, na análise empírica, a relação entre atores, instituições e agendas (idem, p. 40).

Vendo a reforma com mais otimismo, estes autores também concordam que houve uma prevalência da equipe econômica e de seu pensamento na lógica do governo Fernando Henrique, mas, para eles não se trata de uma “incompatibilidade natural” entre ajuste fiscal e o Plano Diretor, mas sim uma subordinação deste àquele (idem, p. 22). Acrescentam ainda que o sucesso inicial da estabilização é o que teria possibilitado um avanço na discussão reformista, além do que, a proposta de reforma gerencial brasileira estaria muito distante daquela visão neo-utilitarista do Estado de que fala

Evans, enquadrando-se na verdade na “terceira onda de reflexão sobre o papel do Estado”, que caracteriza-se por privilegiar as capacidades estatais⁶⁷.

Podemos concordar com os autores nesse aspecto, isto é, uma leitura do Plano Diretor nos revela, como já se procurou demonstrar aqui, a preocupação com a “reconstrução do Estado”, com a governança e com seu papel regulador. Também aqui as resistências sofridas pelo modelo frente à predominância da perspectiva fiscalista são frisadas. Entretanto, o que não explicam é o porquê houve uma subordinação do Plano Diretor à lógica do ajuste fiscal.

Quanto à afirmação de que o sucesso inicial da estabilização monetária é o que teria possibilitado um avanço na discussão reformista, cabe uma relativização:

Podem ter razão Abrúcio e Loureiro quando afirmam que, se olharmos para as propostas de reforma gerencial no Brasil, podemos dizer que estavam longe da visão neo-utilitarista do Estado, embora essa afirmação também cause muita controvérsia. No entanto, o que buscamos aqui é chamar atenção para um fato: Se, do ponto de vista do debate sobre a reforma gerencial e as concepções de Estado aí embutidas, há diversas “fases”, de modo que ao longo da década de 1990 observar-se-ia uma superação do paradigma minimalista de Estado, em lugar do qual se colocou o problema das capacidades institucionais e, portanto, “*reforço e não enfraquecimento da máquina governamental*” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2008, p. 14), do ponto de vista da **condução da política econômica e seus dirigentes mais poderosos**, esta superação de paradigma ou de “fases” não parece verdadeira. Se olharmos para o significado mais amplo da reforma do Estado da década de 1990, com seus diversos elementos (reforma administrativa, reforma da previdência, privatizações) podemos encontrar um elemento comum em torno do qual gravitam todas elas: o *ajuste fiscal do setor público*. E este elemento, que era central no documento do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em 1993 – documento que traça o diagnóstico e

⁶⁷ Cf. EVANS, 1993.

as linhas gerais do Plano Real – não perde centralidade, senão que se fortalece ao longo dos dois mandatos do governo Cardoso.

As pressões dos organismos internacionais para que o Estado brasileiro reduzisse sua relação dívida pública/PIB, o que levou o governo a lançar o já mencionado Plano de Ação 1999-2001 parece um bom exemplo disso. A posição dos economistas do governo era, portanto, de aceitação dessas pressões e seus esforços se davam no sentido de procurar meios de atender às exigências externas. Portanto, em uma conjuntura na qual o Estado via suas finanças públicas na penúria e era incapaz inclusive de manter bolsas de fomento à pesquisa científica, pra não falar da absoluta incapacidade de investimento público, a noção de “capacidades estatais” parece possuir uma conotação muito específica, e que não diz respeito à capacidade de prover serviços públicos de maneira satisfatória.

Os exemplos de limitações orçamentárias impostas aos mais variados objetivos governamentais são inúmeros, que modo que não é necessário elencá-los aqui, como se o argumento se fortalecesse por adição. Cumpre apontar que, no ano de 1999, momento em que os “estragos” nas contas públicas produzidos pela política cambial de Gustavo Franco já haviam sido assumidos por Fernando Henrique Cardoso, o último a reconhecer os equívocos estratégicos, depois mesmo de boa parte do próprio governo alertá-lo, o então presidente decide exonerar Franco do cargo da presidência do Banco Central. Este ano foi um período no qual as medidas de contenção fiscal recrudesceram ainda mais, a exemplo da proposta de LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) 15/4/1999 apresentada para o exercício fiscal seguinte (2000), que *“incluía a suspensão por um ano de todas as vinculações de receitas a fundos, órgãos e despesas, sob o argumento de conceder ainda mais flexibilidade ao Executivo na formulação e implementação de políticas públicas”* (MONTEIRO, 2000 , p. 195).

O ano de 1999 é igualmente o ano no qual se adota oficialmente a política de metas de superávit primário, que consiste em buscar crescentes resultados primários (dos quais se excluem as despesas financeiras) e cujo principal objetivo alegado é o de diminuir o endividamento público, mas cuja

estratégia consiste em privilegiar o pagamento dos juros da dívida já contraída, antes mesmo de repassar os recursos para outras áreas. Essa inflexão na orientação da política macroeconômica, que abandonou a “âncora cambial” – política que sustentava o câmbio sobrevalorizado por meio da manutenção de altas taxas de juros necessárias para atrair capitais externos e manter certo nível de reservas cambiais – e instaurou o regime de metas da inflação e câmbio flutuante, é vista por alguns analistas como a falência do Plano Real. O fato é que, acertada ou equivocada, a combinação das políticas fiscal e monetária produzida até 1999 não permitiram grande margem de manobra para investimentos públicos, nem produtivos nem no aperfeiçoamento da “máquina pública”, e, após 1999, com o recrudescimento de políticas de austeridade, essa possibilidade se viu ainda mais distante. Diante disso, surgem duas questões importantes:

i) Se a equipe econômica vetou aspectos importantes do Plano Diretor – como as Agências Executivas – em nome da contenção de gastos, e esta contenção era central à manutenção do plano de estabilização, como pode este (plano de estabilização) ter facilitado o andamento das reformas gerenciais e de gestão?

ii) Os ministérios da área econômica, embora mostrassem uma forte dependência e vulnerabilidade frente a fatores externos (percepção dos credores do mercado financeiro e de organismos internacionais), mostravam, por outro lado, grande ‘capacidade governativa’ do ponto de vista interno aos aparelhos de Estado, já que logravam vetar projetos do próprio governo além de controlar e contingenciar recursos (por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, STN). Assim, como pode se apresentar como necessária uma reforma do aparelho de Estado que o dote de capacidade de governança se determinados aparelhos do Estado já possuíam força (política e institucional ou operacional) suficientemente forte para barrá-la em importantes aspectos, impondo suas prioridades?

Acreditamos ter mostrado que a manutenção do plano de estabilização monetária, cujo suporte era a “sinalização” do governo em direção a uma constante busca do ajuste fiscal, pode ter sido o fator causal de

um retrocesso no andamento da reforma gerencial. O fato é que o Plano Diretor se constrói sob as bases do ajuste fiscal e, em nome desse mesmo ajuste fiscal, parte de suas reformas foram barradas.

Esse objetivo político – capacidade de controle financeiro do Estado, ou, para usar os termos da econômica política, do “setor público”, dependeu, do ponto de vista interno aos aparelhos de Estado, de uma determinada reconfiguração institucional (ou organizacional) que distribuísse o poder entre esses aparelhos de uma determinada maneira. A centralização do controle das contas públicas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, era o ramo do aparelho de Estado dotado de poder real, é um exemplo – entre outros – do processo de reorganização de estruturas administrativas cujo objetivo era ampliação do controle sobre os gastos.

Assim, parece possível demonstrar a hipótese colocada no início deste trabalho: A de que o núcleo principal da reforma do Estado do governo Cardoso encontrava-se em germe já em 1993 (Reforma administrativa visando corte de gastos, eliminação dos monopólios estatais, privatizações visando abater a dívida pública) e, posteriormente, quando o MARE inclui outros elementos que propõem uma reforma do “aparelho de Estado”, oriundos da chamada “terceira onda de reformas” (noção gerencial, accountability etc), elementos esses que representavam – pelo menos em teoria – avanços em termos de eficiência, eficácia e capacidade do Estado em implementar certas políticas públicas, eles foram, ironicamente, barrados dentro do governo pela área econômica⁶⁸.

A conclusão é a de que a reforma que realmente importava para os dirigentes da área econômica do Estado brasileiro era aquela que promovesse uma configuração organizacional do aparelho estatal que facilitasse o aumento do controle e/ou corte nos gastos, objetivo que em grande medida prescindia da reforma de “gestão” (*accountability*, descentralização, flexibilidade e

⁶⁸ Convém lembrar que a reforma administrativa também era um elemento importante entre as propostas do MARE, mas, “*Na perspectiva do núcleo duro do governo e do presidente, em específico, ela teria um foco no funcionalismo e cumpriria uma função fundamentalmente fiscal*”. (BARBOSA E SILVA, 2005).

eficácia) prometida pelo MARE, o que relegou a este ministério papel secundário no que diz respeito à compreensão do real significado da reforma do Estado dos anos 1990.

Considerações Finais

Um dos pontos que as informações levantadas no capítulo anterior buscam esclarecer é que havia, na década de 1990, mais de um projeto em disputa, mesmo dentro do próprio governo. É importante fazer essa separação do “joio e do trigo” a fim de evitar o emprego de termos generalistas, do tipo “políticas neoliberais”. Isso porque, quando se olha para o processo de negociação interna e implementação de políticas, surgem diversos conflitos, o que revela que o “pacote neoliberal” não era algo tão homogêneo e coerente entre si⁶⁹. Expliquemos:

A “filosofia” da reforma gerencial, ou *New Public Management* (NPM) tem seu berço, como é sabido, no governo neoliberal de Margareth Thatcher. É certo que seus princípios de eficácia estatal e governo enxuto guardam estreita relação com o contexto macroeconômico de reformas liberalizantes e de desregulamentação. A própria noção de Estado (e sua relação com a sociedade) é claramente oposta à noção de Estado defendida, por exemplo, pelo pensamento cepalino. Entendo que a transposição dos princípios da NPM para um país como o Brasil, com históricos e inaceitáveis índices de desigualdade social e miserabilidade e com demandas sociais reprimidas há décadas, pode ser passível de críticas. A intenção ao frisar aqui a absoluta sobreposição da política de austeridade fiscal à proposta de reforma gerencial não é, portanto, sugerir que uma reforma gerencial, tal qual proposta por Bresser Pereira, teria o potencial de produzir instituições eficientes e eficazes em extirpar desigualdades sociais e garantir que o Estado brasileiro atendesse às demandas da população mais pauperizada, ou coisa que o valha. Nesse sentido, concordamos com a afirmação de que não haveria, *a priori*, “uma incompatibilidade natural entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2008, p. 22). O que procuramos

⁶⁹ Na verdade houve diversos conflitos dentro do governo, e projetos “paralelos” à prioritária política da Fazenda ocorreram não apenas no que diz respeito às reformas de gestão, mas também no que diz respeito à própria política econômica. Por isso alguns autores chegam a falar em cisão entre “neoliberais” e “desenvolvimentistas”, mas sempre com a predominância dos primeiros. Cf. (SALLUM JUNIOR, 1999). Na mesma linha vai a pesquisa de Belieiro J.r .cf. (BELIEIRO JR., J.C.M, 2009).

demonstrar aqui, sobre este aspecto, é que as noções surgidas na década de 1990, não apenas aquelas que diziam respeito à gestão pública como também aquelas que diziam respeito à nova noção de assistência social ou de parcerias público-privadas, simplesmente não estavam nos horizontes dos poderosos dirigentes da área econômica. Estes, via de regra, apoiavam ou se opunham a determinadas políticas baseados apenas em obsecados princípios de equilíbrio fiscal e “saúde da moeda”. E o “universo” para o qual os economistas do Real voltavam sua atenção era, como já ficou claro, o mercado financeiro. Estes eram seus valores políticos.

É certo que havia traços em comum entre os diversos projetos governamentais. Um deles, por exemplo, seria o *antiestatismo*. A noção de que ao Estado não caberia mais a função empresarial é explicitamente defendida no Plano Diretor e explicitamente defendida pelo Ministério da Fazenda, como já demonstrado; embora tenhamos demonstrado também que o principal argumento da área fazendária em defesa das privatizações era o de sanar dívidas, “*saldar grandes passivos com grandes ativos*”. Para ficarmos com apenas um exemplo ilustrativo do que se pretende afirmar aqui: Um projeto surgido no governo Cardoso foi o Comunidade Solidária. Defendido pelo próprio presidente da república, trabalhado pela então primeira dama e antropóloga, Ruth Cardoso, o projeto, em linhas muito gerais, partia do princípio declaradamente antiassistencialista e em favor do aproveitamento das “capacidades locais”. Esta orientação geral incentivou uma ramificação de projetos voltados, por exemplo, para a concessão de microcréditos direcionados e a “*busca de parcerias com as ‘forças vivas’ da sociedade*” (CARDOSO, 2006, p. 564).

Os conceitos de desenvolvimento local e capital social, inspirados no economista indiano Amartya Sen, influenciaram sobremaneira os programas de assistência social e impulsionaram uma ramificação de iniciativas governamentais. Em defesa dessa noção de política social, Cardoso levantava o lema (antiestatista) que falava em “*sociedade como protagonista*” (idem). Entretanto, embora essa orientação possa ser criticada por servir de legitimação à retirada do protagonismo estatal na promoção de políticas

sociais⁷⁰, um levantamento empírico demonstra que também ela provocou atritos dentro do governo, e justamente com a área fiscalista, como revela o ex-presidente:

[...] O Comunidade Solidária representou uma das fontes de reflexão e formulação dentro do governo, de início temido pelos macroeconomistas pelos efeitos fiscais que pudesse vir a causar e menosprezado pelos agentes políticos de sensibilidade 'desenvolvimentista' (CARDOSO, 2006, p. 564).

No que se refere às iniciativas em prol de reformas administrativas e de gestão, o temor da perda de coordenação por parte do poder central não é único ao caso Brasileiro. Um dos problemas enfrentados pelo movimento de reformas administrativas na América Latina se deve ao fato de que:

[...] a fisionomia característica dos Estados latino-americanos, integrados por um corpo central (presidência, ministérios) e um amplo setor constituído pelas empresas públicas, institutos autônomos e outras entidades de administração descentralizada. Ambos operam claramente desconexos. A hipótese básica da descentralização, que implicava autonomia administrativa, mas com o poder central retendo a atribuição de fixar políticas não funcionou na realidade. O Estado se apresenta desarticulado (KLIKSBURG, 1988 *apud* LIMA JUNIOR, 1998, p. 25).

Essa tensão entre poder centralizado (coordenação) e descentralização administrativa, além de não ser singular ao caso brasileiro, também não é recente. Procurando compreender o “modo” de expansão do Estado no pós-64, identificar padrões e alguns aspectos da dinâmica interna

⁷⁰ Para uma crítica detalhada nesse sentido, cf. (BEHRING, 2003).

que impulsiona essa expansão, Luciano Martins identificou um movimento integrado por forças centrípetas; “(*concentração de recursos financeiros e de decisões normativas ao nível do governo federal*)”, e por forças centrífugas, “(*agências relativamente independentes e dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões.*)” (MARTINS, 1985, p. 43). Essa tendência de fragmentação da organização interna do Estado, “*refeudalização*” do Estado (*idem*), *criou sub-polos de poder*, autonomizando agências cuja política fugia ao controle do setor governo. Esse processo de descontrole foi atribuído – em parte e apenas quando olhamos para o aspecto formal e institucional –, ao já referido decreto lei nº 200, justamente a iniciativa de reforma administrativa que serviu de inspiração para a proposta de reforma do aparelho de Estado elaborada por Bresser Pereira em 1995.

Este fato histórico certamente contribuiu para a descrença dos ministros fortes do governo Cardoso frente ao modelo gerencial de Bresser Pereira, já que o projeto central do governo era justamente o oposto do projeto político pensado na ocasião da edição do decreto Lei nº 200. O enxugamento do Estado, o total controle sobre a estrutura de receitas e despesas públicas e a “extirpação” dos “anéis burocráticos” que os interesses privados estabeleciam “dentro” dos aparelhos de Estado – pelo menos os que diziam respeito ao setor industrial – são elementos do projeto de estabilização da equipe de Cardoso e, portanto, aparentemente contrários à reforma administrativa que precedeu o período do “milagre” econômico. Visto por esse ângulo (bastante geral), o projeto do governo Cardoso também seria contrário à reforma administrativa do DASP, já que Vargas lançou as bases institucionais do Estado desenvolvimentista, ao passo que o lema do presidente Fernando Henrique era enterrar a “Era Vargas”.

Essa pequena digressão histórica visa enfatizar dois pontos: 1) Que a questão da “coordenação” e a questão do “ajuste fiscal” não são duas coisas distintas, pois estão entrelaçadas, sobretudo porque o controle sobre a estrutura das finanças do Estado implica em coordenação entre gastos e receitas. Portanto, explicar os insucessos da reforma em termos de problemas de coordenação (COSTA, 2002) ou em termos de contradição entre ajuste fiscal e criação institucional (REZENDE, 2002) não são explicações opostas,

mas sim complementares. 2) A ênfase explicativa que predominou ao longo de todo este trabalho recaiu sobre a questão fiscal, porém, isso não significa que a falta de apoio, ou mesmo o veto, que a reforma de Bresser Pereira sofreu por parte da área econômica não tenha se dado porque esta temia perder “controle”.

A complementaridade das explicações se deve ao fato de que qualquer uma dessas abordagens, se isolada, será incompleta se não situar historicamente o processo sobre o qual produz suas explicações. Se não demonstrar o que significa, ou para que fins, alguns aparelhos de Estado (seu núcleo estratégico), lutam para manter controle sobre outros órgãos e políticas defendidas, no caso aqui analisado, dentro do próprio setor governo; se não demonstrar quem foram os agentes que vetaram certas iniciativas e quais suas justificativas. Assim, acredito que esteja comprovada a hipótese inicial, tomada de Haggard e Kaufman, sobre a importância de controle sobre as estruturas de receitas e despesas como ponto necessário à implementação das políticas de ajuste.

Por isso buscou-se aqui oferecer um panorama que permita olhar para além da ideia de conflitos de percepções entre atores estratégicos ou de problemas de coordenação. Procurou-se também somar algo à constatação de que houve uma subordinação do Plano Diretor ao ajuste fiscal e, sobretudo, problematizar a afirmação de que o sucesso do plano de estabilização é o que teria possibilitado um avanço na discussão sobre reformas de gestão pública. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2008). Isso pode ser verdade, sobretudo porque os ganhos advindos de uma situação de estabilidade de preços (que permite preservação do poder de compra, previsibilidade na economia, além de ser condição *sine qua non* para qualquer tentativa de planejamento econômico) são inegáveis. Entretanto, aquela afirmação acaba por ocultar o fato de que o Plano Real, tal como gestado, mas, sobretudo, conduzido, impossibilitou avanços de aspectos da reforma gerencial e impossibilitou a consecução de sólidas políticas que visassem melhorar o desempenho⁷¹ da máquina pública e

⁷¹ Entendo aqui por desempenho algo carregado de certa normatividade, pois deve implicar em poder de elaborar e implementar políticas públicas de maneira eficaz, que busquem mapear e

sua prestação de serviços, e isso por um motivo muito simples: A equipe do Real possuía o poder de controlar o dinheiro, redirecionando-o para os fins que julgasse prioritários. E, ocupando os principais postos do Estado, com o respaldo do Presidente da República, usou reiteradamente esse poder.

Do ponto de vista da literatura sobre administração pública que versa sobre as reformas de gestão, cabe uma importante observação. Eficiência, economia de gastos – no sentido de otimização na alocação de recursos, evitando desperdícios – são, inegavelmente, princípios razoáveis em qualquer contexto. Entretanto, a aceitação (passiva) da ideia de “recursos escassos” e do imperativo da redução de custos como decorrentes de um “fato inexorável”, a “globalização” ou a “crise econômica”, que aparece em algumas abordagens como uma variável externa, é absolutamente inaceitável do ponto de vista das ciências sociais, sobretudo quando se tem em conta que o período de contenção orçamentária coincide com o momento no qual o Estado aumentou exponencialmente seu endividamento e colocou como prioridade de sua política fiscal a obtenção de resultados primários (superávit primário), cujo objetivo precípuo não é outro senão a garantia institucional de que a prioridade de seus gastos – e montante expressivo deles – se dará com as despesas financeiras, os juros de rolagem da dívida pública⁷².

O que se nota é que são as próprias agências financeiras internacionais que recolocam a questão do Estado. Há, entretanto, três pontos que devem ser frisados quanto a isso: Primeiramente, parece possível aventar a hipótese de que a noção de desempenho do Estado que elas advogam – e a eficiência de suas estruturas burocráticas – ainda está muito mais relacionada à capacidade⁷³ de garantir “mecanismos de mercado” do que qualquer outra

atender às demandas reprimidas do país, algo que vai além da noção predominantemente empregada, que significa simplesmente otimização de custos.

⁷² O que se pretende afirmar com isso também pode ser dito da seguinte maneira: Problematicar a prioridade de políticas de contenção fiscal não significa discordar da afirmação de Abrucio e Loureiro (2003) de que a “boa gestão fiscal” seria um pressuposto correto. Significa procurar resgatar a antiga pergunta sociológica “para quem”, isto é, trazer para o primeiro plano os interesses econômicos em questão. E estes ficam claros, por exemplo, quando levamos em conta que *“Quando foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por exemplo, a Standard & Poors deu perspectiva positiva para o país. (NASSIF, 2007, p. 229).*

⁷³ Sendo a noção de “capacidade” um conceito vazio de conteúdo, friso aqui o significado que parece ser o mais apropriado para empregá-lo, que é aquele sugerido desde o início e que diz respeito à margem de manobra para operar as finanças públicas.

coisa, embora façam menções vagas a mecanismos de representação e democratização que, no limite, buscam legitimar processos.

Em segundo lugar, embora já se saiba que as políticas liberalizantes não se apoiaram no “Estado mínimo”, mas, ao contrário, dependeram de um forte protagonismo estatal, pouco se diz sobre o conteúdo dessas políticas, ou, sobretudo, sobre suas consequências. Muitas abordagens tendem a tomar a “descoberta do protagonismo estatal” pela negação do “programa neoliberal”, como se este fosse uma fase superada, o que se trata de um equívoco analítico⁷⁴. Basta lembrar que o chamado tripé da política econômica orientada à estabilidade (e não ao desenvolvimento), constituído por câmbio flutuante, metas de inflação (juros altos) e alto superávit primário foi oficialmente adotado apenas em 1999, quando alguns estudos afirmavam que o “neoliberalismo” havia sido superado por conta do abandono da noção “minimalista” de Estado⁷⁵. Uma abordagem que leve em conta os elementos da economia política e da política econômica deve tentar demonstrar empiricamente se a situação na qual o Estado tem como tarefa primeira “*criar condições atraentes para ‘localizar’ inversões estrangeiras no país*” (LECHNER, 1996, p. 40) foi ou não superada.

O terceiro ponto, que corrobora os anteriores, é o de que, em momento algum as agências internacionais abordam criticamente a orientação geral das políticas macroeconômicas liberalizantes, senão que as reforçam, o que a passagem abaixo explicita:

Uma das lições que o Banco Mundial tira da crise Mexicana (1994) é a necessidade de um Estado forte, ou seja, dotado de instituições poderosas, com sistemas legais que ajudem a

⁷⁴ Refiro-me ainda ao período dos governos Cardoso.

⁷⁵ Convém relembrar as pressões que a equipe econômica e o próprio presidente Cardoso sofriam das agências internacionais, que chegavam a “monitorar” os trabalhos do congresso que diziam respeito à austeridade fiscal por elas imposta. Insistindo nesse ponto, reproduzo novamente a passagem em que Fernando Henrique Cardoso relata a conversa que teve com Affonso Celso Pastore na qual este lhe descreveu a impressão dos credores internacionais: “*Estes viam o esforço fiscal como insuficiente e ainda achavam que não tínhamos **força política** para implementá-lo*” (CARDOSO, 2006, p. 418, grifo nosso). Creio que essa passagem revela a verdadeira noção de “capacidade governativa” que está por trás dos discursos.

promover a concorrência, a proteger o consumidor e a oferecer uma estrutura na qual a resposta de todos os agentes econômicos possa ser prevista com exatidão aceitável (LECHNER, 1996, p. 35).

Diante disso, não parece forçoso interpretar que a preocupação em questão dizia respeito, sobretudo, à *capacidade de pagamento* dos Estados. A questão que parece central para os economistas do Real – e para o setor financeiro – é a da garantia de que o Estado honrará suas dívidas. É por esse motivo que o tão defendido ajuste fiscal não possui um fim em si mesmo; trata-se de um meio.

Assim, quanto à orientação geral das políticas macroeconômicas, cumpre frisar que não é apenas a política de alto superávit primário que funciona como garantia dos ganhos do setor financeiro. Também a estratégia de estabilização adotada até 1999 (a já mencionada âncora cambial), funcionou como garantia de ganhos financeiros às custas de um brutal endividamento público. A esse respeito Sallum J.r afirma:

“Ressalta-se a propósito que, desde o lançamento do Plano Real até janeiro de 1999, a estratégia liberalizante privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais por meio das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado. Estas duas políticas funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro. Isso mostra haver nítida afinidade entre o predomínio do fundamentalismo liberal no bloco político hegemônico e a fase da financeirização da riqueza que caracteriza o capitalismo mundial contemporâneo.” (SALLUM J.R, 2004, p. 67).

A passagem acima nos coloca algumas questões: Como explicar que a mesma equipe que defendera desde o início a contenção dos gastos públicos tenha aumentado o endividamento do Estado e operado “bombas de sucção” de recursos, transferindo-os para os detentores de ativos financeiros? E mais: Como pensar esse processo à luz dos conceitos de capacidade estatal e autonomia inserida, noções que atribuem uma forte autonomia de decisão para os gestores do Estado?

Não temos aqui a pretensão de oferecer uma resposta definitiva a essas questões, mas apenas sugerir, a partir dos achados desta pesquisa, um encaminhamento futuro. Desse modo, cumpre qualificar o modo como foram empregadas aqui algumas ferramentas teóricas: A noção de capacidade de Estado se mostra útil para ajudar a entender o poder dos dirigentes econômicos de uma maneira estratégica e relacional, isto é, o poder e margem de manobra de que dispunham frente às exigências da ‘conjuntura’ e o poder de que gozam dentro do Estado, dispondo da prerrogativa de expedir decretos e utilizar recursos institucionais que lhes davam, no caso aqui analisado, poder formal de veto frente ao processo de contratualização das agências executivas.

Assim, parece correto afirmar que a noção de desempenho Estatal, do ponto de vista do núcleo do governo, tinha a ver com desempenho institucional em manter políticas de ajuste do setor público. Tinha, portanto, mais a ver com a capacidade de o governo demonstrar força política e capacidade para controlar suas despesas do que com capacidade de atender demandas do “cidadão cliente” ou de executar com agilidade certos serviços públicos⁷⁶. Em suma, a capacidade estatal necessária à consolidação dos ajustes estruturais do governo Cardoso estaria intimamente ligada à capacidade de manutenção do plano de estabilização econômica, o que exigia que a equipe econômica estivesse inserida dentro de estratégicos aparelhos de Estado e possuísse poder de veto frente outras políticas e Ministérios.

⁷⁶ De fato, pode-se argumentar que não há garantias de que as agências executivas cumpriram com essa promessa (se bem que estudos sobre o IMNETRO afirmam certo sucesso). Porém, o aspecto que nos interessa é que a resistência da área econômica revela que não havia interesse nesse ponto. Para um estudo que procura demonstrar as melhoras obtidas com a modernização da gestão do INMETRO cf. (OLIVEIRA, 2002).

É por esse motivo que importa olhar para a capacidade de iniciativa e para as lutas de poder que se travam dentro do ramificado complexo de aparelhos do Estado, tarefa que pode ser facilitada se dispusermos de noções elaboradas pela área do institucionalismo comprometida em “trazer o Estado de volta” ao centro das análises políticas. Entretanto, se olharmos para o que Sallum J.r (2004) chama de “afinidade” entre o “fundamentalismo liberal” – que não é outra coisa senão uma ideologia – e o processo de financeirização da riqueza, a pergunta que insiste em se colocar é por quê estes economistas privilegiaram claramente um setor em detrimento de outros. E aqui força-se o limite da abordagem do institucionalismo histórico estrito, pois o Estado é um ator que não pode operar num vácuo social. Diante disso, a resposta a essa pergunta, sugere-se aqui, exige um encaminhamento de questões que levem em conta: 1) as restrições objetivas que se colocavam no momento (incapacidade de financiamento e investimento estatais, frágil posição de devedor e má situação das contas públicas); 2) a orientação teórica e ideológica dos implementadores de política, seu substrato técnico-científico (IANNI, 1996), que colocava o sistema financeiro como objeto privilegiado de análise; 3) O constante intercâmbio de posições que os economistas dirigentes realizavam entre departamentos de Estado e consultorias privadas para o mercado financeiro.

Assim, as “paixões pelo mercado” de que fala Nassif em tom de denuncia, significam, em grande medida, a declarada missão de assegurar que aquele sistema descrito por Lara Resende, no qual o Estado deve ser avaliado como digno de crédito, assegurando as condições de valorização da moeda abstrata – em sua forma financeirizada, ou, em termos da economia marxista, D-D’ – não desmorone⁷⁷. E, certamente, a motivação em cumprir tal “missão”, justificada como neutra e defensora de interesses gerais, é alimentada pelo fato de que estes agentes atuam nas *duas pontas do processo*, isto é, realizam

⁷⁷ Na verdade o substancial desse “sistema” é a continuidade da forma hegemônica de acumulação e a funcionalidade do Estado nesse processo, ou, em outras palavras, uma forma histórica de capitalismo. Com efeito, se a identificação da funcionalidade do Estado para o processo de acumulação não nos revela nada de novo e nem pode ser, por si só, a “explicação” para as ações humanas, ela ao menos sugere a validade do “núcleo” de proposições, nem tanto de uma teoria marxista do Estado, mas, sobretudo, de uma teoria marxista do capitalismo. É curioso notar que o presidente Fernando Henrique Cardoso, profundo conhecedor da teoria econômica marxista, é também defensor das “medidas ortodoxas de política fiscal e monetária” como inequivocamente necessárias.

um intercambio de posições entre as duas pontas do sistema, ora como dirigentes de departamentos de Estado que lidam com a moeda e as finanças públicas, ora como consultores de investimentos financeiros e diretores de instituições bancárias, quando não são os próprios detentores de ativos, ou, nos termos da teoria política marxista clássica, membros da classe dominante.

Como então qualificar a noção de autonomia estatal? O caso aqui analisado sugere que a autonomia é “inserida” numa esfera específica: o mercado financeiro. Se a bomba de sucção que canaliza os recursos do Estado para os detentores de ativos financeiros foi mantida, em grande medida, pela “legitimidade acadêmica” de que fala Loureiro (1997), ou ainda, pela forte presença dos dirigentes da política macroeconômica no mercado financeiro, tanto de um modo como de outro, esses economistas assumem uma importância crucial no processo analisado. Assim, seja por conta de sua orientação teórica, que atribui ao Estado (setor público) o papel central de pagador e mantenedor da estabilidade da moeda, ou seja pelo constante intercambio de posições que estes agentes ocupam no “sistema” geral, a resposta que esses dirigentes deram ao processo de financeirização da riqueza, sempre respaldada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que apoiou até o fim a implementação das “medidas ortodoxas de política fiscal e monetária” mencionadas no início deste trabalho, não apenas foi um dos fatores responsáveis por impedir um avanço nas reformas de gestão como também pode ser lida como um dos fatores responsáveis pela social democracia que seu governo não foi.

ANEXO 1:

NOME	OCUPAÇÃO NO GOVERNO	OCUPAÇÃO NO MERCADO
André Lara Resende	Negociador da dívida externa: Assessor do presidente: Presidente do BNDES	Vice-presidente do Unibanco: Fundador do Banco Matrix.
Arminio Fraga	Presidente do Banco Central	Diretor do Soros Fund; Diretor do Salomon Brothers.
Edmar Bacha	Assessor do Ministro da Fazenda: Presidente do BNDES.	Presidente do BBA Securities
Elena Landau	Diretora do BNDES	Consultora do Bear Stearns: Consultora do Banco Opportunity.
Francisco Lopes	Diretor do Banco Central: Presidente do Banco Central.	Consultor do Banco Denasa
Gustavo Franco	Diretor do Banco Central: Presidente do Banco Central.	Funcionário do Banco Garantia.
Pérsio Arida	Presidente do Banco Central: Presidente do BNDES	Fundador do Banco BBA: Sócio do Banco Opportunity.
Pedro Malan	Negociador da Dívida Externa: Presidente do Banco Central: Ministro da Fazenda.	Diretor do Banco Mundial: Diretor do BID.
Winston Fritsch	Secretário de Política Econômica	Presidente do Banco Desdner do Brasil
Luiz Carlos Mendonça de Barros	Presidente do BNDES; Ministro das Comunicações.	Executivo do Planibanc: Fundador do Banco Matrix
Paulo Renato de Souza	Ministro da Educação	Vice-presidente do BID

Fonte: GOMES, 2000, p.81 *apud* BARBOSA E SILVA, 2008.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando; PÓ, Marcos Vinícius. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. ENAP Relatório de Pesquisa. Brasília,DF, 2002.

ANDREWS, Christina Windsor.; KOUZMIN, Alexander. “Dando nome à rosa”: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. LuaNova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, 1998.

BACHRACH, Peter. BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **A economia como ela é**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. O Governo Lula e a agenda dos anos 90: ambigüidade na política administrativa. Tese (Doutoramento em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP, 2008.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. Qual é o tamanho do MARE? Medidas de um ministério no governo FHC. Trabalho apresentado em SBS - XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Belo Horizonte, 2005.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BELIEIRO JR., J.C.M. Liberalismo e Desenvolvimentismo: a experiência do governo FHC. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BELLUZZO, L.G; ALMEIRDA, J.S. **Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano real. *Revista de Economia Política*, v.14, n.4 (56), outubro-dezembro. 1994

_____. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 3, julho-setembro. 1989.

_____ “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), abril 1991: 3-23

_____ & SPINK, Peter(orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____ **Construindo o Estado republicano**. 1 ed, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009

_____ Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. (Orgs) Maria Angela D’Incao, Hermínio Martins. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CANO, Wilson. **Introdução à economia: uma abordagem crítica**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 1993

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado; in **Reforma do Estado e administração pública gerencial**/Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink. Rio de Janeiro:FGV,2003

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte Da Política. A História que Vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Plano Fernando Henrique Cardoso. Exposição de motivos nº395, de 7 de dezembro de 1993. Revista de Economia Política, vol. 14, nº2 (54), abril-junho/1994

CODATO, Adriano. Quando o Brasil era moderno. O Estado antes da crise do Estado. dois pontos, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, p.143-168, outubro, 2008.

CODATO, Adriano e PERISSINOTTO, Renato. O Estado como Instituição. In CODATO, A; PERISSINOTTO, R. O Marxismo como ciência social. Versão submetida às editoras, 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2/ Orgs: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. – Brasília : MP, SEGES, 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do banco mundial sobre o Estado. LuaNova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Os mecanismos do ajuste instituições e agendas na política econômica. Estudios Sociales (Santa Fé), Santa Fé – Argentina, v. X, n. 19, p. 169-195, 2000

CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no capitalismo mundializado. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 52, nov. 1998.

COUTINHO, Luciano. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, José Luís, (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 351-378.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

EASTON, David. O sistema político sitiado pelo Estado. In: Bolívar Lamounier (org.), **A Ciência Política nos anos 80**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

EVANS, Peter. O estado como problema e solução. Revista Lua Nova, no.28-29 São Paulo Apr. 1993.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2012.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Sobre a crise do estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n.3, jul./set. 1989.

FRANCO, Gustavo H. B. **O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Ed 34, 1999.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

GIAMBIAGI, F. A crise Fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Revista de Economia Política, vol 17 nº 1, janeiro-março, 1997.

GIAMBIAGI, F. MOREIRA, M. orgs. **A economia brasileira nos anos 1990**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GOLD, David A. CLARENCE, Y.H. Lo e WRIGHT, Eric Olin. Recent developments in Marxist Theories of the capitalist estate. Monthly Review, v.27, n.5, 1975.

GOUVÊA, Gilda F. Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, Lourdes (Org.).

Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993. p. 391-421.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1978

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e Condução Política. LuaNova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 37, 1996.

LEFTWICH, Adrian. Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies. Forum for Development Studies, 2010.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Ano 49, n.2 Abr- Jun 1998.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997

LOUREIRO, M Rita e ABRUCIO, F. Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. Revista de Economia Política, vol 24, nº 1 (93), janeiro-março 2004

_____. Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise das Reformas Fiscais no Brasil. 2003.

_____. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. RBCS, v. 14, nº 41, outubro. 1999

_____. Reformas no Brasil Recente: Instituições, Atores, Coalizões e Agenda (Primeiro esboço de um modelo explicativo). Relatório de Pesquisa nº 15, FGV-EASP/GV, 2008.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*. 2006, no. 67 pp. 105-138.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Carlos Estevam. **Circuito do Poder**. São Paulo: Entrelinhas, 1994

MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e Coordenação Governamental: As trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC** - Parte 1/ Orgs: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. – Brasília : MP, SEGES, 2002

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Abril S.A, 1974 .

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MONCLAIRE, Stéphane. Objectivations et conceptualizations de métamorphoses: l'action à l'international Du Brésil de Lula jugée par la presse et au-delà. Setembre 2010,
<http://stephanemonclaire.com/index.php?page=publications&language=pt>

MONTEIRO, Jorge Vianna. **As regras do jogo. O Plano Real: 1997-2000**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

NASSIF, Luiz. **Os cabeças-de-planilha**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

NOBRE, Marcus; FREIRE, Vinícius T. Política Difícil, Estabilização Imperfeita: os anos FHC. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 51, 1998.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NUNES, Marcos Alonso. Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa. MARE/ENAP, Brasília, 1997.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ricardo de. O processo de Modernização do INMETRO. In **Balanco da Reforma do Estado No Brasil**. A nova gestão pública. 2002.

POULANTZAS, Nicos. The Problem of the Capitalist State. New left review, nº 58, Nov-Dec. 1969.

RAMOS, Ana Paula. A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001. Revista de Economia e Política, v.21, n.4 (84), outubro-dezembro. 2001

RESENDE, A. Lara. O processo hiperinflacionário e as reformas modernizadoras. In **Economia e Política da crise Brasileira: O pensamento da equipe Fernando Henrique**. Rio de Janeiro: editora Rio Fundo, 1995

RESENDE, Flávio da Cunha Resende. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC** – Parte 1/ Org ABRÚCIO e LOUREIRO – Brasília: MP, SEGES, 2002

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que Reformas Administrativas Falham? Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 17 nº50. 2002b

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, out. 1999.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. Crise, Democratização e Liberalização no Brasil. In **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. SALLUM JUNIOR, B. (org). Bauru, SP: Edusc, 2004.

SANTANA, Ângela. Agências Executivas e Agências Reguladoras. O processo de Agencificação: Pressupostos do Modelo Brasileiro e Balanço Da Experiência. In **Balanço da Reforma do Estado No Brasil**. A nova gestão pública. 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SIMONSEN, M. H. **Inflação: gradualismo x tratamento de choque**. Rio de Janeiro, Apec, 1970.

SIMONSEN, M. H. Novos desafios da economia brasileira. In **O Real e o Futuro da Economia**. João Paulo dos Reis Veloso (coordenador). Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in P.B. Evans et al., eds, *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOLA, Lourdes. Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado?. In: **Lições da década de 80**. SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M.(orgs) São Paulo: Genebra: UNRISD, 1995.

TAVARES, M.C & ASSIS, J. **O Grande Salto para o caos**. Rio de Janeiro: Ed Jorge Zahar, 1985.

WEBER, Max. Conceitos sociológicos fundamentais. Trad. Artur Morão; Covilhã. Universidade da Beira Interior, 2010. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/weber_max_conceitos_sociologicos_fundamentais.pdf

DOCUMENTOS:

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Cadernos MARE n.1. A reforma do Estado dos anos 1990: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília, DF, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Cadernos MARE n.9. Agências Executivas.** Brasília, DF, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa de estabilidade Fiscal** (resumo). Brasília, DF, 1996. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/>